

HABILITATION A DIRIGER DES RECHERCHES

Volume 3/3

L'Union européenne et ses voisins orientaux. Contribution à l'étude des intégrations régionales dans le monde

Volume inédit

Yann RICHARD

Soutenu à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne le 9 décembre 2010
sous le parrainage du Professeur Thierry SANJUAN

Composition du jury :

- Laurent Carroué, Professeur de Géographie, Inspecteur général de l'Education nationale (rapporteur).
- Vladimir Kolosov, Professeur de Géographie, Académie des Sciences de Russie, Institut de Géographie, Moscou.
- Pascal Marchand, Professeur de Géographie, Université Lyon 2 (rapporteur).
- Mathilde Maurel, Université Paris 1, Directrice de recherche au Centre d'économie de la Sorbonne.
- Thierry Sanjuan, Professeur de Géographie, Université Paris 1.

Index des sigles les plus utilisés

ACP : Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
ALECE : Accord de libre-échange centre-européen
ALENA : Accord de libre-échange nord-américain
APEC : Asia Pacific Economic Cooperation
APC : Accord de Partenariat et de Coopération
ASEAN : Association des Nations du Sud-Est asiatique
CAD : Comité d'Aide au Développement
CDEAO : Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEE : Communauté économique européenne
CEEA : Communauté économique eurasiatique
CEI : Communauté des Etats indépendants
CNUCED : Commission des Nations unies pour la Coopération et le Développement
COMECON (CAEM) : Conseil d'Assistance économique mutuelle
EEE : Espace économique européen
FEDER : Fonds Europe de développement régional
IEVP : Instrument européen de Voisinage et de Partenariat
INOGATE : Interstate Oil and Gas Transportation to Europe
IDE : Investissement direct étranger
IPA : Instrument de Préadhésion
MERCOSUR : Mercado Comun del Sur
OCDE : Organisation de Coopération et de Développement économique
OMC : Organisation Mondiale du Commerce
OTSC : Organisation du Traité de Sécurité collective
PECO : Pays de l'Europe centrale et orientale
PEV : Politique européenne de voisinage
PHARE : Poland and Hungary Assistance for Restructuring their Economies
PTOM : Pays et Territoires d'Outre-Mer
TACIS : Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States
TRACECA : Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia
UE 15 : Union européenne à 15
UE 27 : Union européenne à 27

Sommaire

Introduction.....	p.5
Chapitre 1. Etudier la régionalisation, le régionalisme et l'intégration régionale : plaider pour une plus grande interdisciplinarité.....	p.19
Chapitre 2. L'UE et ses voisins orientaux : la régionalisation en marche ?.....	p.65
Chapitre 3. Une intégration macrorégionale fonctionnelle ? Complémentarités économiques et relations centre-périphérie.....	p.135
Chapitre 4. Les représentations des acteurs de la région européenne élargie : convergences ou incompatibilité ?.....	p.169
Chapitre 5. Le régionalisme de l'Union européenne : un facteur d'intégration régionale ?.....	p.239
Chapitre 6. La pratique du régionalisme européen à deux échelles : l'énergie et la coopération territoriale.....	p.295
Conclusion : les macrorégions mondiales, un territoire pour les géographes.....	p.357
Références bibliographiques.....	p.367
Table des matières.....	p.399
Table des annexes.....	p.403

Introduction

Le débat sur les limites de l'Europe est un des plus anciens qui soient. Il faut dire que le mot est employé depuis la période classique de la Grèce. Nombreux sont les auteurs qui ont trempé leur plume dans ce problème sans cesse remis sur le métier, jamais résolu. Tous rappellent invariablement que les limites de l'Europe sont difficiles voire impossibles à établir. Néanmoins, beaucoup tentent de franchir la difficulté en utilisant des méthodes variées ou en faisant des choix qu'ils savent imparfaits.

Dans la *Géopolitique de l'Europe* (Thébaud, 2006), les auteurs ouvrent leur propos en dressant une rapide carte d'identité de l'Europe comparée aux autres continents et englobent dans leur définition la partie de la Russie qui est située à l'ouest de l'Oural. Mais ils soulignent très vite le problème de l'incertitude des limites orientales. Ils rappellent en outre que les limites maritimes de l'Europe sont elles-mêmes de fausses évidences. Finalement, ils écartent cette question insoluble des limites en proposant un modèle centre-périphérie : il y aurait un « noyau européen » constitué par les pays de l'ancienne Union européenne à 15, sans la Grèce et l'Irlande ; autour de ce noyau, ils posent l'existence de « périphéries ou... zones ayant été plus ou moins longtemps sous influence russe ou ottomane ».¹

Jacques Lévy parle de « L'Europe comme problème » : « L'Europe est peut-être d'abord un problème géographique », « espace aux significations variables, aux frontières floues, aux structures entremêlées » (Lévy, 1997). Il dénonce la vanité des définitions *a priori* et en extension de l'Europe et il souligne le caractère problématique de la notion de continent. Pour sortir de l'impasse, il propose une géographie graduée. Il pose l'existence d'un noyau européen qui correspond grossièrement à l'UE 15 à quelques exceptions près (la Finlande, le nord de la Scandinavie, la Grèce et l'Irlande) ; puis il distingue quatre niveaux d'*européanité* en allant de l'ouest vers l'est. Le degré d'*européanité* le plus élevé se trouve dans l'Europe occidentale et le moins élevé quelque part dans la partie dite « asiatique » de l'ancienne URSS.² Cette idée d'*européanité* était déjà mise en œuvre dans un ouvrage précédent par F. Durand, J. Lévy et D. Retaillé (Durand, Lévy, Retaillé, 1992) qui ne s'essayaient pas à définir l'Europe. Ils ont même une très forte hésitation sur la Russie : « Comme monde autonome, la Russie se situe dans toute son histoire à l'interface de l'Europe et de l'extérieur... Comme nœud dans les hiérarchies du développement la Russie, la Russie est une semi périphérie européenne (comparable au Maghreb) qui s'isole sous Staline et assume sa position

¹ Voir Thébaud, 2006, page 32.

² Voir Lévy, 1997, pages 3-4 et page 48.

dominée sous Gorbatchev... Comme élément d'une société, les mutations à l'est ont montré que le monde russe demeure éloigné... des dominances sociétales qui caractérisent l'européanité ».³

D'autres auteurs, pourtant conscients eux aussi du problème difficile de la limite, tranchent et posent une définition plus nette de l'Europe. C'est ce que fait Armand Frémont dans *l'Europe entre Maastricht et Sarajevo* (Frémont, 1996). Pour lui, l'Europe est au moins autant une idée qu'un continent. Avec 9,5 millions de kilomètres carrés, c'est le « plus petit des continents ». Il en propose des limites claires et très conventionnelles, en tout cas revendiquées comme telles : entre la Méditerranée et le cap Nord, entre l'Atlantique et l'Oural. Il ne se pose pas moins de questions que les auteurs précédents : « Est-ce bien l'Europe ? Lorsqu'on franchit les frontières de l'ancienne URSS... dans l'immensité de la plaine russe, jusqu'à ne plus savoir où s'arrêtera l'horizon de la découverte, il est vrai qu'un autre monde s'offre ou se dérobe alors au regard, parce qu'il s'étend sur deux continents, qu'aucune limite nette ne semble le circonscrire ».⁴ Mais il finit par trancher : « la Russie et ses marches occidentales, à l'ouest de l'Oural tout au moins, font bien partie intégrante de l'Europe, par toutes les forces de l'histoire, par le poids de la civilisation ».⁵ En conséquence, son livre prendra en considération un espace qui s'arrête à l'Oural. Au-delà, il rappelle qu'il s'agit de confins qu'on ne sait pas très bien où arrêter mais que cette indécision est précisément aux sources mêmes de l'idée d'Europe. On a là finalement un exemple de mélange entre indécision et décision. C'est *grosso modo* le parti pris par d'autres auteurs comme Christian Vandermotten et Bernard Dézert dans *L'identité de l'Europe* (Vandermotten, Dézert, 2008) et par Jean Gottmann (Gottmann, 1962).

Pour Samuel Huntington (Huntington, 1997), l'Europe était avant tout une partie du monde libre pendant la Guerre froide et une partie de l'Occident aujourd'hui. Il distingue une « civilisation occidentale » dont les limites orientales correspondent à celles de l'Union européenne. Dans sa vision, la limite orientale de l'Europe serait donc « la grande frontière historique qui a existé pendant des siècles entre peuples chrétiens d'Occident et peuples musulmans et orthodoxes », stable depuis environ deux cents ans. Sa définition pose problème car elle est ambiguë. Si on confond la limite orientale de l'Occident et celle de l'Union européenne, comment devra-t-on interpréter une éventuelle intégration de l'Ukraine et de la Moldavie, ce qui est possible, et de la Serbie ou de l'Albanie, ce qui est programmé ? Sans parler de la Turquie. La conception huntingtonienne de l'Europe est une conception molle et versatile, ce qui est problématique étant donné la lenteur avec laquelle les faits culturels évoluent dans l'espace : après son adhésion à l'Union européenne, la Bulgarie n'est pas devenue soudainement moins orthodoxe qu'avant.

³ Durand, Lévy, Retraillé, 1992, page 437-438.

⁴ Frémont, 2001, pages 249-250.

⁵ *Idem*, page 250.

On peut se demander si cette définition essentiellement culturelle des parties du monde, qui met l'accent sur des aires de civilisation, est aisée à mettre en œuvre pour l'Europe. Si celle-ci est définie comme une aire culturelle, où sont ses limites. Quels critères retenir pour en définir l'extension ? L'Europe, dans le sens de « monde européen » n'englobe-t-elle pas l'Amérique du Nord, l'Amérique latine, l'Australie... ? N'y a-t-il pas en réalité plusieurs aires culturelles en Europe, dont une aire culturelle russe ou européenne orientale comme l'affirment quelques auteurs⁶ ? Mais à partir de quels critères définir ces aires ? Où placer la discontinuité à coup sûr ? Doit-on se fonder sur les traditions religieuses (orthodoxes d'un côté, catholiques et protestants de l'autre) ? Mais la Russie orthodoxe n'est-elle pas traversée elle-même par une discontinuité culturelle majeure ? Elle est un pays musulman de première importance. Doit-on se plutôt fonder sur les usages linguistiques ? Retenir ces quelques critères, dont on peut se demander s'ils sont les plus pertinents et s'ils n'impliquent pas une conception trop statique du monde, n'est-il pas réducteur ? Le vocabulaire utilisé par les auteurs qui ont étudié les aires culturelles n'est ni assez stable ni assez harmonisé et le concept d'aire culturelle trop sujet à controverse pour être mobilisé ici (Chaléard, 2008 ; Gelézeau, 2008 ; Sanjuan, 2008). En bref, il est malaisé de dire où commence et où s'arrête l'« aire culturelle européenne » (Claval, 2008) et a fortiori d'en donner une représentation tranchée.⁷ Tous ces éléments expliquent que l'idée d'aire culturelle ne sera pas mobilisée dans cette étude.

Les partis pris en faveur d'une définition conventionnelle et tranchée de l'Europe sont critiqués par des auteurs tels qu'Yves Lacoste. Ce dernier fait le tour des arguments de ceux qui ne reconnaissent pas la Turquie comme un pays européen et rappelle que son éventuelle adhésion reviendrait à une reconnaissance de son identité européenne et poserait inévitablement la question de l'identité européenne de pays comme la Géorgie, l'Arménie, voire Israël. Par ailleurs, il souligne un fait un peu oublié : comment peut-on parler de l'éventuelle adhésion de la Turquie sans évoquer celle de la Russie « qui est indiscutablement de culture européenne » (Lacoste, 2005).

On terminera ce rapide survol en reprenant la définition de l'Europe proposée dans l'*Encyclopaedia Universalis* par J. Beaujeu-Garnier et C. Lefort : « L'Europe, selon la conception traditionnelle, s'étend de l'Atlantique à l'Oural [...] Aussi la considère-t-on parfois comme une simple péninsule de l'Asie à laquelle elle est largement rattachée [...] ce qui a de très importantes conséquences [...] Cette impression était encore renforcée par le fait que l'U.R.S.S. [...] rassemblait sous un même pouvoir politique la majeure partie de l'Europe et toute l'Asie septentrionale.

⁶ J. Spencer et W. Thomas (*Introducing cultural geography*, Londres, John Wiley, 1978) et B. Breton (*Géographie de civilisations*, Paris, PUF, 1987) intègrent par exemple toute l'ex-URSS et l'Europe centrale dans une grande aire culturelle englobante ce qui est excessif. Quoi de commun entre la Pologne et l'Ouzbékistan ?

⁷ Il suffit de comparer les cartes des grandes aires culturelles établies par J. Spencer et W. Thomas, B. Breton ou Huntington pour voir à quel point l'indécision est grande sur les limites de cette aire.

Cependant, on s'en tiendra ici à la conception classique ».⁸ On retrouve ici le souci de camper sur une position moyenne imposée par la tradition. Ce parti pris mérite d'être rappelé, non pas parce qu'il serait meilleur ou moins bon qu'un autre, mais parce que cette publication de référence garnit les étagères de nombreuses bibliothèques publiques ou domestiques. Nul doute alors que sa définition très conventionnelle ne soit le reflet d'une opinion très largement répandue. Inversement, cette définition lue par des personnes nombreuses est certainement considérée comme faisant autorité et se diffuse facilement.

Sur la question de limites de l'Europe, on ne peut pas dire que les traités européens soient de quelque secours si tant est que l'on cherche une réponse définitive. L'article 49 du traité européen de Maastricht, repris dans le traité de Lisbonne, est un modèle d'ambiguïté puisqu'il pose que pour adhérer à l'Union européenne un État doit être... européen, sans apporter d'éclairage sur les limites de l'Europe. De même, l'article 2 de la résolution 1247 de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe établit que « ne peuvent devenir membres du Conseil de l'Europe que les États dont le territoire national est situé en totalité ou en partie sur le continent européen et dont la culture est étroitement liée à la culture européenne ». Pour les pays situés au-delà, s'il y a des relations culturelles ou des relations autres anciennes et s'il y a adhésion aux valeurs fondamentales promues par cette organisation, il est possible d'envisager une coopération. Mais l'article 3 pose que « les frontières de l'Europe n'ont pas encore été complètement définies par le droit international. Dans ces conditions, le conseil de l'Europe devrait se fonder en principe sur les limites géographiques généralement admises de l'Europe ». Autant dire qu'on tourne en rond.

Tous ces débats ne sont pas focalisés sur un pur objet de spéculation pour savants en mal de *disputatio*. Après avoir été mis en sourdine pendant la Guerre froide, ils ont été ravivés dans les cercles académiques et ils se sont imposés soudainement dans les opinions publiques à la faveur de quelques événements récents : la fin de l'ordre bipolaire, la chute du mur de Berlin, l'éclatement de l'URSS, l'accélération de la mondialisation dans les années 1980, l'élargissement de l'Union européenne... Les débats qui ont précédé la ratification ratée du traité constitutionnel européen en 2005 ont été en quelque sorte le point d'orgue de ce retour en force. Beaucoup de gens, depuis les élites politiques et intellectuelles jusqu'aux citoyens, avaient une idée sur une question complexe : jusqu'où l'Union européenne pourra-t-elle s'élargir (Drevet, 2001) ? Ce qui revenait à se demander jusqu'où va l'Europe. Le contexte s'est même prêté au retour en force d'un terme quelque peu oublié : l'Eurasie (Dressler, 2009).

Les débats sur les limites de l'Europe procèdent d'une irrépressible tendance à découper le monde en sous-ensembles pourvus de limites nettes, en « régions du monde » pourrait-on dire.

⁸ *Encyclopaedia Universalis*, 1985, Corpus, volume 7, page 651.

Mais, aussi nécessaires et stimulants soient-ils, ces débats sont impossibles à trancher une fois pour toute. Les découpages proposés reposent sur des critères qui, outre leur caractère trop statique, ont pour défaut indépassable de ne jamais épuiser la complexité du réel. Cette passion du découpage et de la régionalisation est observée avec un œil critique par plusieurs auteurs. Michel Foucher, dans la *République européenne*, est de ceux qui doutent de la validité même de la notion de continent : « Son évidence géographique a peu de sens au regard de l'histoire et de la géopolitique. La vigueur historique des liens transatlantiques comme l'importance des interactions euroméditerranéennes, hier comme aujourd'hui, suffisent à le montrer » (Foucher, 2000). Il souligne la vanité de toute tentative pour définir l'Europe de façon précise : « L'Europe ainsi conçue n'a pas de frontières fixes. Seule l'Union, processus politique, est clairement délimitée, par décisions successives. Au-delà de ses frontières institutionnelles s'étendent des domaines en voie d'eupéanisation... » (Foucher, 2000).

Ce que Michel Foucher exprime, c'est une suspicion vis-à-vis de tous les découpages *a priori* du monde. Une méfiance vis-à-vis d'une démarche qui consiste à affirmer l'existence d'ensembles géographiques, que l'on grave dans le marbre d'une tradition académique et dont on fait les postulats préalables de tout raisonnement géographique sur le monde. Dans un célèbre article, Halford Mackinder exprimait déjà lui aussi un très sérieux doute sur la pertinence de la grille de lecture continentale du monde : « L'Afrique centrale et du Sud furent coupées de l'Europe et de l'Asie pendant la plus longue partie de l'histoire, de manière aussi absolue que l'Amérique ou l'Australie. En réalité, la frontière méridionale de l'Europe était, et reste, le Sahara beaucoup plus que la Méditerranée, car c'est bien le désert qui sépare l'homme noir et l'homme blanc ».⁹ Ces considérations de couleur n'auraient plus cours aujourd'hui dans un raisonnement sur la limite entre l'Europe et l'Afrique, mais l'idée est bien là. Cette intuition a été exploitée de façon plus systématique dans plusieurs études récentes consacrées à la place de l'Europe dans le monde (Beckouche, Grasland, 2008 ; Didelon, Grasland, 2007 ; Didelon, Grasland, Richard, 2009). Le mot de la fin sera donné à Raimo Vayrynen : « Nos représentations du monde sont souvent fondées sur des conceptions métageographiques dépassées et non questionnées (qui affirment) sans hésitation l'existence d'unités continentales statiques, séparées et nettement délimitées. Pourtant, le monde n'est pas structuré d'une manière aussi nette ; au contraire, les régions disparaissent et réapparaissent à mesure qu'elles sont transformées par divers facteurs économiques, politiques et culturels ».¹⁰

⁹ Voir Mackinder, 1904, pages 428-429.

¹⁰ Voir Vayrynen, 2003, page 25.

Certaines évolutions du monde contemporain ont été si rapides depuis le XX^e siècle qu'elles ne pouvaient manquer de créer des doutes vis-à-vis du découpage en continents. Parmi ces évolutions, il y a la mondialisation. On débat encore de sa nature (Sanjuan, 2010) et même sur ses rythmes temporels. Quand commence-t-elle (GEMDEV, 1999) ? La mondialisation d'aujourd'hui est-elle de même nature que celle d'hier (Adda, J., 2006 ; Dollfus, 2007 ; Michalet, 2004) ? Quel que soit le résultat de ces controverses, quelques faits sont largement admis. On s'accorde à dire que la mondialisation est largement affaire de réseaux (Castells, 1998). Elle élargit les échelles de l'échange en interconnectant d'abord certains lieux, essentiellement les métropoles, qui fonctionnent comme autant de nœuds capables de capter et redistribuer les flux (Sassen, 1991). Olivier Dollfus a inventé l'expression d'« archipel métropolitain » ou « mégapolitain » pour désigner ce fait (Dollfus, 2007). Les lieux sont inégalement connectés à ce grand réseau mondial. De moins en moins sont laissés à l'écart. Il est certes artificiel d'opposer logique territoriale et logique réticulaire, tant l'une et l'autre sont en interaction. Les réseaux, sauf dans une certaine mesure ceux de sphères d'activités de plus en plus immatérielles comme la finance, ne sont pas encore libérés de contingences pesantes et matérielles, ni de la distance ou de contraintes naturelles locales. Ils ne flottent pas encore au-dessus de la matérialité du monde. Aussi contribuent-ils à charpenter les territoires. Mais ils dessinent un monde très fluide et très contrasté jusqu'à des échelles fines (Veltz, 2007). On voit bien ici et là de grandes différences dans l'accessibilité des lieux, dans la capacité d'innovation, dans la dynamique démographique et pour finir dans la production de richesse. Cette mise en archipel du monde déplace le regard et brouille les représentations confortables. Les territoires, notamment ceux des États, sont encore des prismes pertinents de l'analyse géographique des sociétés, mais il y a beau temps qu'ils ne sont plus les seuls. Certains limites perdurent dans le temps long (frontières étatiques ou administratives), mais elles cohabitent avec des faits sociaux beaucoup plus fluides. Une fois rappelés ces faits, qui ne sont pas nouveaux mais dont l'observation systématique par les sciences sociales est assez récente, que reste-t-il de l'idée de « continent » ? L'idée même de découper le monde en ensembles régionaux dans une logique aréale a-t-elle encore du sens s'il est avéré qu'une agglomération comme Londres a davantage de relations avec d'autres métropoles lointaines qu'avec le territoire britannique ? Le monde serait devenu davantage un assemblage de réseaux, inégalement interconnectés et structurants, qu'une juxtaposition de plaques régionales aux limites plus ou moins claires mais identifiables.

La prise en compte par les sciences humaines sociales d'un autre phénomène apporte un nouvel éclairage sur la mondialisation et enrichit considérablement le débat sur les découpages du monde.

Il s'agit de la régionalisation. Le mot ne désigne pas un découpage *a priori*, éventuellement de nature institutionnelle, du territoire des États ou même de l'espace mondial. Dans un sens anglosaxon, le mot désigne plutôt une augmentation des relations et des interactions entre des pays qui se trouvent dans la même partie du monde (Baldwin, 1997 ; Siroën, 2000). La régionalisation procède plus par regroupement ou agrégation d'entités géographiques que par découpage. Cela aboutit à former non pas des régions mais des macrorégions. Certains indices montrent que les agrégats géographiques de très grande taille ainsi formés ont souvent des limites qui ne correspondent pas à celles des continents hérités d'une certaine tradition académique (Didelon, Grasland et Richard, 2009).

La régionalisation est un phénomène ancien. Pourtant, les sciences humaines et sociales ne lui accordent une réelle attention que depuis une période récente. Les économistes s'y intéressent depuis le milieu du XX^e siècle. Ils ont été suivis dans cette voie par les juristes et les spécialistes des relations internationales et les sciences politiques, puis par quelques historiens et spécialistes d'autres disciplines académiques attirés par cette échelle intermédiaire entre l'échelle étatique et l'échelle globale. Bizarrement, les géographes s'y sont intéressés plus tard et en petit nombre. La faiblesse de la production proposée par notre discipline sur le processus de régionalisation étonne car elle possède une boîte à outils appropriée (concepts, méthodes) pour apporter une contribution aux débats. Elle est une des disciplines les plus avancées dans l'étude de la région et du fait régional. Des outils tels que la cartographie et l'analyse spatiale sont parfaitement adaptés à l'analyse et à la représentation du processus.

Ce volume est destiné entre autres à combler un vide relatif dans la production géographique et à s'installer dans un espace thématique largement occupé par d'autres disciplines. Non que les géographes n'aient rien produit sur la régionalisation (Taillard, 2004 ; Didelon et Grasland, 2007 ; Taglioni et Théodat, 2007 ; Beckouche, 2008 ; Girault, 2009). Mais leurs efforts, souvent intéressants et stimulants, sont encore trop rares et demeurent dispersés. Le présent volume doit montrer que, tout en se référant aux avancées théoriques offertes par les autres disciplines, la géographie est à même de vérifier et de décrire l'existence du processus de régionalisation qui apparaît souvent comme un postulat non démontré dans beaucoup de travaux d'économie et de relations internationales. La géographie serait en mesure de rendre compte des rythmes et des formes spatiales que le processus prend ici et là.

Les spécialistes de relations internationales sont très avancées dans l'exploration de ce champ thématique, mais ils ont développé des approches très théorisantes dont la prétention à rendre compte l'ensemble des faits observables en matière de relations internationales rend dubitatif. Par ailleurs, les travaux proposés par quelques spécialistes de ces disciplines, surtout en

économie, ont érigé la régionalisation au rang de postulat indiscuté. Elle finit par constituer le décor obligé dans lequel se meuvent de nombreuses études. L'existence du processus est ainsi devenu une sorte de fait acquis, voire de paradigme. Les économistes et les politistes continuent de débattre de sa nature et de ses causes, mais l'existence du fait lui-même n'est plus interrogée dans tous les cas. Certains signes incitent pourtant à la prudence.

Premièrement, il s'agit de faits empiriquement constatés : si régionalisation il y a, comment expliquer la dissolution des liens commerciaux entre les pays qui formaient autrefois l'URSS ? Comment expliquer par ailleurs la rapide diversification géographique des flux migratoires qui modifie les systèmes migratoires régionaux ? Ce volume considèrera donc la régionalisation non comme un cadre épistémologique déjà là et indépassable, mais comme une hypothèse de départ. Y a-t-il régionalisation ? Si régionalisation il y a, quel est son degré de développement ici et là ? La tendance observée est-elle linéaire ? Et est-elle la même à différentes échelles ? Comment la mesurer ?

Deuxièmement, il faut bien reconnaître que les spécialistes des autres disciplines évoquées ci-dessus, notamment ceux des relations internationales, n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur un point aussi important que celui du vocabulaire. Au fil des articles et des livres, on voit défiler des mots et des expressions récurrents au contenu versatile : régionalisation, régionalisme, intégration régionale... Cela produit une impression de fourmillement et finalement une sorte de suspicion : ces mots ne seraient-ils pas devenus des mots valises (GEMDEV, 1999 ; Väyrynen, 2003) ?

Pour apporter des éléments de réponse à ces questions, le choix s'est porté sur un espace finalement assez peu étudié par les géographes : l'Europe. Les travaux dédiés à telle ou telle région et à tel ou tel pays de l'Europe sont très nombreux. Mais ceux qui prennent pour objet l'Europe dans sa globalité, aux limites indéfinies rappelons-le, sont relativement rares. Non qu'il s'agisse d'un objet rebutant, mais parce que les géographes ont préféré porter à ce jour le regard sur des objets qui sont situés à d'autres niveaux de l'échelle géographique : le territoire local, la région, l'État et même le monde. L'hypothèse de la régionalisation renvoie à une échelle intermédiaire entre les États et le monde. Elle sera vérifiée ou infirmée à travers l'observation des relations entre l'Union européenne et ses voisins orientaux, c'est-à-dire les pays de l'ancienne URSS. Par effet de retour.

Pourquoi l'Union européenne et ses voisins de l'Est ? Pourquoi pas l'Union européenne et ses voisins du sud, voire l'Union européenne et l'Amérique du Nord ? Après tout les contacts politiques, sociaux et économiques avec ces régions sont intenses également. On connaît bien par exemple la force de la relation politique et économique avec les États-Unis, sans doute plus intense

et vitale qu'avec la Russie ou la Géorgie. Plusieurs raisons expliquent ce choix. Premièrement, on constate quelques faits nouveaux depuis une vingtaine d'années. L'Europe n'est plus coupée en deux par une discontinuité idéologique et de nouveaux horizons se sont ouverts en direction de l'est. N'étant plus limitée à un agrégat de pays occidentaux, elle se retrouve en face d'elle-même dans sa globalité, même si cette globalité demeure difficile à définir en extension. Deuxièmement, et cet argument découle du précédent, il y a une continuité géographique évidente entre l'actuelle Union européenne et les pays situés plus à l'est, alors que l'Amérique du Nord est située à plus de 4 000 km au-delà d'un océan, ce qui constitue un hiatus considérable. Même à l'heure des transports rapides, la distance kilométrique peut être un obstacle ou un frein à certaines interactions. Troisièmement, la relation entre l'Union européenne et les pays du sud et de l'est de la Méditerranée a été et demeure très étudiée à partir de plusieurs points de vue, notamment celui des relations Nord-Sud (Deblock et Regnault, 2007 ; Beckouche, 2008). Et il paraît de plus en plus clair que ces pays ne pourront jamais intégrer l'Union européenne, alors que la question se pose pour des pays comme l'Ukraine et la Géorgie. Quatrièmement, il est clair que l'Union européenne, en tant que telle ou à travers l'action bilatérale de ses membres, est de plus en plus présente politiquement et économiquement dans l'ancienne URSS. Plusieurs indices le montrent : le rôle de l'Union dans la fin pacifique de ce qu'on a appelé la « révolution orange » en Ukraine en 2004-2005 ; sa participation dans le règlement - même inachevé - du conflit entre la Géorgie et la Russie en 2008 ; les déclarations répétées de l'Ukraine et de la Géorgie pour demander leur adhésion à l'Union ; le lancement de la politique de voisinage en 2004 et du partenariat oriental en 2009¹¹ ; la croissance significative des échanges commerciaux avec les pays de la CEI depuis la fin des années 1990...

Inversement, il existe des signes incontestables de repli chez d'autres acteurs traditionnellement importants dans cette partie du monde. La Russie, même si elle fait un retour remarqué dans les affaires internationales et européennes depuis le début des années 2000, n'a plus un statut aussi dominant qu'autrefois dans l'espace qui va de l'Europe centrale à l'Asie centrale (Eckert, 2007). Sa puissance a sérieusement décliné depuis les années 1980. De ce seul point de vue, les voisins orientaux de l'Union européenne diffèrent considérablement de ceux du sud. Les pays méditerranéens n'ont jamais été situés entre deux grands acteurs comparables à l'UE et à la Russie. Depuis la déliquescence de l'empire ottoman, ils n'ont jamais été intégrés dans une structure politique géante polarisée par un centre dominant à l'instar de Moscou et de l'empire russe puis soviétique. De plus, la domination ottomane était incontestable autour du bassin oriental de la

¹¹ Le partenariat oriental est une initiative politique régionale de l'Union européenne qui vise à renforcer les relations avec six pays : Belarus, Ukraine, Moldavie, Géorgie, Arménie, Azerbaïdjan. Dans ce cadre, ces pays peuvent développer avec l'UE des relations approfondies en facilitant la mobilité des populations, en signant des accords d'associations renforcés et en s'intégrant au marché énergétique européen par exemple.

Méditerranée mais plus fragile et superficielle dans la partie occidentale. L'histoire de l'Europe orientale est en grande partie mue par l'antagonisme entre la Moscovie à l'est et des puissances européennes situées à l'ouest. De sorte que l'espace qui va de la mer Baltique à la mer Noire constitue depuis longtemps une zone de balayage est-ouest marquée par une alternance d'hégémonies et par une succession d'allégeances (Castellan, 1994 ; Richard, 1997 et 2002). On peut donc faire l'hypothèse que le repli russe postérieur à la disparition de l'Union soviétique est compensé par une montée en puissance de l'Europe de l'Ouest ou de l'Union européenne. Enfin, même si les États-Unis renforcent leurs positions européennes à la faveur de l'élargissement de l'OTAN, et même s'il existe un partenariat stratégique solide entre eux et l'Union européenne, il est clair que leur hégémonie régionale est peut-être plus limitée, en tout cas plus contestée, que dans les années 1990. Leurs réactions plus que modérées pendant le conflit russo-géorgien et leur faible implication dans son règlement incitent même à se demander s'il ne s'agit pas finalement d'un vrai recul, qu'il soit éphémère ou durable.

Au-delà du théâtre européen et de la géographie des échanges, certaines tendances et événements récents montrent que l'échelle régionale des relations internationales suscite un regain d'intérêt au sein des gouvernements. En donnant une certaine priorité à des relations de proximité, ces derniers prennent en réalité acte de l'incapacité des États à s'entendre sur la mise en place d'une gouvernance mondiale dans de nombreux domaines. Les échecs récents du sommet sur le changement climatique de Copenhague et du cycle de Doha à l'OMC l'attestent. Dans ce contexte, n'est-il pas plus aisé de trouver les chemins de la gouvernance de la mondialisation en commençant par l'échelle macrorégionale, c'est-à-dire à l'échelle d'ensembles de grande taille constitués de pays contigus ou au moins proches les uns des autres ? L'hypothèse est limpide. En impliquant des acteurs relativement peu nombreux et souvent confrontés à des problématiques communes, la concertation et la coopération seraient plus aisées qu'à l'échelle globale où l'on compte désormais plus de 200 États dont les points de vue sont souvent difficiles à concilier. Les stratégies régionales de la Chine en Asie de l'Est et du Sud-Est montrent que cette échelle est de plus en plus prise au sérieux (Sanjuan, 2007) par les gouvernements.

Une fois plantés ces éléments de contexte, plusieurs questions surgissent. L'Union européenne est-elle en train de se ménager une place inédite dans un espace laissé vacant par le recul de ces deux grands acteurs ? La relation à deux qui prévalait pendant la Guerre froide (États-Unis *versus* URSS) est-elle en train de laisser la place à une situation plus complexe dans laquelle cohabiteraient trois acteurs politiques et économiques principaux (États-Unis, Union européenne, Russie), à côté d'acteurs secondaires dont le positionnement se ferait par référence à l'un des trois premiers ?

L'Union européenne s'installe-t-elle comme une puissance régionale ? Est-elle en train de construire autour d'elle un espace sous influence dont l'extension, acquise depuis longtemps au sud, semble se faire actuellement en direction de l'est ? L'ancienne juxtaposition des blocs, celui de l'ouest et celui de l'est (ce dernier correspondant *grosso modo* à l'ancienne Europe de l'Est et à l'Union soviétique), est-elle remplacée peu à peu par un ensemble régional dont l'intégration serait en cours après plusieurs décennies de séparation forcée ? Surtout, l'Union européenne est-elle le moteur de cette intégration ? En bref, l'empire russe et soviétique est-il en train de s'agréger à ce qui serait une très grande Europe en formation ?

La méthode suivie prendra le contre-pied de nombreuses études consacrées à l'Europe ou à d'autres espaces régionaux. Certains auteurs choisissent d'abord une portion d'espace de façon plus ou moins arbitraire (l'Afrique, l'Asie orientale, l'Europe, l'Amérique du Nord...) et s'emploient ensuite à en faire une analyse géographique. On retrouve là le biais continental signalé plus haut (Talliard, 2004 ; Taglioni et Théodat, 2007 ; Beckouche, Richard, 2008). D'autres ne choisissent pas un espace continental mais un ensemble constitué à partir d'un accord commercial ou économique régional (ALENA, Union européenne, MERCOSUR, ASEAN...). Cette méthode présente des inconvénients déjà signalés par quelques auteurs à partir des années 1970 (Haas, 1970 ; Haas, 1975) et surtout à partir des années 1990 (Hettne, Söderbaum, 1998). En se fondant *a priori* exclusivement sur des ensembles régionaux conventionnellement admis ou définis par des accords commerciaux, on risque de ne pas voir une partie de la réalité. Après tout, les grands ensembles régionaux comme l'ALENA et l'Union européenne ne sont pas des îles coupées du monde. Prenant un parti inverse, on n'affirmera l'existence d'aucune portion d'espace *a priori*. La régionalisation et l'intégration régionale, si souvent affirmées ici et là, ne seront pas ici des postulats de départ mais des hypothèses à vérifier.

Pour démarrer, on s'appuiera donc sur une question - y a-t-il régionalisation ? - et non sur une affirmation non démontrée empiriquement. Et si régionalisation il y a, on s'attachera dans un deuxième temps à en étudier les contours géographiques, les rythmes temporels et surtout les modalités spatiales. Celles-ci peuvent être très diverses et réclameront une attention toute particulière. Aussi, lorsqu'on propose d'étudier les relations entre l'Union européenne et ses voisins orientaux de l'ancienne URSS, la liste de ces derniers ne sera pas limitative. Après tout, rien n'oblige à limiter l'analyse aux plus proches voisins de l'Union européenne (Belarus, Moldavie, Russie, Ukraine) qui se trouvent tous en deçà de la fameuse limite de l'Oural. Il faudra prendre en considération un espace plus vaste qui englobe toute la Russie, les pays du Caucase et ceux de

l'Asie centrale. Cette dira peut-être où le processus de régionalisation européenne s'arrête et s'il est bien impulsé par l'Union européenne.

Notre démarche est organisée en six chapitres. Dans un premier temps, certains concepts fondamentaux qui servent de pierre angulaire à cette étude seront clarifiés. Cela permettra d'aménager un d'appui sans lequel l'analyse du cas européen ne serait pas possible. Il faudra donc commencer par répondre à une question simple en apparence. Comment peut-on définir la régionalisation, le régionalisme et l'intégration régionale ? Où en est la géographie dans les débats sur ces thèmes ? De là découleront plusieurs questions difficiles. Comment explique-t-on la formation d'ensembles régionaux ? A quoi est dû l'enclenchement le processus de régionalisation des échanges et la croissance des interactions entre des pays voisins ? Pourquoi certains États et certains peuples décident-ils de se rapprocher dans le cadre d'un régionalisme concerté ? Ce détour nécessaire par la théorie contribuera à donner du sens aux évolutions récentes des relations entre l'Union européenne et ses voisins orientaux.

Le deuxième chapitre sera consacré aux échanges entre les pays de l'Union européenne et leurs voisins orientaux. Dans le cadre de la globalisation, les échelles de l'échange se sont élargies. Néanmoins, les liens de proximité ont la vie dure. Ils ne sont pas balayés par les relations transocéaniques ou intercontinentales à très grande distance. On tentera donc de mettre en lumière des interactions spatiales entre des pays dans une certaine partie du monde, pour répondre à plusieurs questions. En cartographiant des déplacements de personnes, de marchandises, de capitaux et de services à divers moments, quels ensembles géographiques d'échelle intermédiaires entre les États et le monde fait-on apparaître ? Où passent ses limites ? Sont-elles floues ou bien nettes ? Sont-elles stables ou mouvantes ? Quels sont ses caractères en comparaison avec ceux d'autres ensembles macrorégionaux révélés par les mêmes méthodes ? Des flux variés, pris en considération sur des périodes de temps suffisamment longues, doivent montrer s'il existe des interactions plus fortes entre les pays de cette partie du monde qu'avec les autres. La démarche retenue est délibérément analytique. Pour apporter de la nuance et éviter certains biais et erreurs d'interprétation, il faudra utiliser parfois plusieurs indicateurs pour un domaine donné, en particulier le commerce. La prise en compte de la dimension temporelle et son application à des groupes de pays plus ou moins grand permettra en outre de vérifier si le processus de régionalisation est linéaire et s'il avance du même pas à diverses échelles.

Dans le troisième chapitre, l'analyse sera resserrée sur quelques indicateurs, notamment sur les échanges commerciaux désagrégés par types de marchandises. Toutes les économies n'exportent et n'importent pas les mêmes biens. Elles sont plus ou moins spécialisées sur certains segments de

la chaîne de valeur (produits à valeur ajoutée faible, moyenne, forte ; produits à contenus technologiques variés) ou sur certaines marchandises (matières premières ou biens manufacturés). Certains couples de pays développent des échanges intrabranches : ils échangent des biens comparables. D'autres développent des échanges interbranches. Ces types d'échanges révèlent des relations économiques qui relèvent parfois d'un modèle de type centre-périphérie, abondamment exploré (Reynaud, 1981). Compte tenu du fait, par exemple, que des pays comme la Russie et certains pays de l'Asie centrale (Kazakhstan, Ouzbékistan, Turkménistan) ou du Caucase (Azerbaïdjan) sont principalement des exportateurs de matières premières à faible valeur ajoutée et des importateurs de marchandises plus élaborées, ne pourrait-on pas avancer l'hypothèse qu'ils sont complémentaires de l'Union européenne et qu'ils sont en train de devenir des périphéries économiques de celle-ci ? L'intégration régionale se ferait dans ce cas de façon systémique, associant des économies dans une relation qui peut prendre un caractère dissymétrique. Là encore, la dimension temporelle sera prise en considération car il importe de voir comment se composent les échanges entre l'UE et ses voisins orientaux aujourd'hui et comment ils ont évolué depuis la disparition de l'Union soviétique. Dans cette partie, l'objectif sera de vérifier si l'Union européenne est un des centres dominants d'un système économique régional mono ou polycentrique et si elle exerce une sorte de *leadership*, éventuellement partagé, dans cette partie du monde. Bref, l'Union européenne est-elle une puissance régionale et sur quelle portion d'espace exerce-t-elle cette puissance ? Peut-on dire qu'elle se construit une aire d'influence ? La Russie, placée autrefois au centre d'un vaste empire économiquement intégré, est-elle encore un centre régional notable capable de bloquer l'extension de la régionalisation impulsée par l'Union européenne ? Outre le commerce désagrégé par types de produits, on s'intéressera aux investissements directs internationaux pour confirmer ou infirmer ces hypothèses.

Le quatrième chapitre mettra l'accent sur les représentations sociales de l'Europe et du monde qui ont cours dans l'Union européenne et dans les pays de son voisinage oriental, tant dans les opinions publiques qu'au sein des élites dirigeantes. Certains analystes, parmi lesquels Karl Deutsch et ses disciples, ont montré qu'une intégration à l'échelle macrorégionale, dans ce qu'ils appellent des « communautés de sécurité », n'est possible et durable qu'à certaines conditions. Pour que des pays indépendants construisent une telle communauté, c'est-à-dire pour qu'ils en arrivent à éviter tout recours à la violence armée pour réguler leurs relations, plusieurs conditions doivent être remplies : les valeurs fondamentales des élites politiques de ces pays doivent être compatibles ; il doit exister un sentiment de sympathie mutuelle et de confiance partagée ; il doit être possible de prévoir le comportement des autres pays ou peuples impliqués dans la communauté (Battistella, 2003 ; Deutsch, 1957). Dans certains cas, ces communautés peuvent générer le sentiment d'une

identité commune. On y reviendra plus en détail mais cette approche est présentée brièvement ici pour rappeler qu'une intégration régionale a d'autant plus de chance de réussir qu'elle implique des pays (leurs élites et leurs opinions publiques) qui partagent un certain nombre de représentations communes. Celles-ci doivent être au mieux identiques, au moins compatibles ou convergentes. Est-ce le cas dans l'espace étudié ici ? Pour en juger, il faudra analyser les visions du monde et de l'Europe dans plusieurs pays et groupes de pays de cette partie du monde : l'Union européenne, la Russie, l'Ukraine et les États-Unis ?

Dans le cinquième chapitre, l'attention se portera sur l'Union européenne comme acteur politique capable de développer des actions dans différents domaines à l'échelle régionale. L'attention sera donc portée sur un ensemble d'initiatives de l'UE et de ses voisins orientaux, afin d'organiser et de réguler leurs relations et de les développer sur des bases réfléchies et négociées. Le regard quittera donc la régionalisation pour se porter sur ce qu'on appelle le régionalisme (GEMDEV, 1999), au sens anglosaxon du terme (*regionalism*). Quels instruments réglementaires, techniques et financiers a-t-elle imaginés pour construire et organiser ses relations avec ses voisins orientaux dans divers domaines ? Quels types d'accords ou de traités a-t-elle signés avec ces pays ? Les méthodes employées par les institutions européennes, qui visent à construire de façon concertée un ensemble macrorégional, en institutionnalisant leurs relations ces pays ont-elles les effets attendus ? Les instruments mis en œuvre par la Commission européenne dans ce but, avec l'appui des pays membres, sont-ils appropriés ? Leur aire géographique d'application est-elle au diapason des relations qui existent *de facto* entre l'Union et ses voisins orientaux ? En d'autres termes, le voisinage institutionnel institué par ces instruments politiques est-il cohérent avec le voisinage fonctionnel étudié dans les parties précédentes ? La réponse passera par une analyse de la place de la Russie dans l'espace européen post bipolaire et du statut géopolitique des pays qui la séparent de l'Union. Ce voisinage est-il commun est-il partagé ou disputé ? Est-ce un lieu d'interaction ou d'opposition ?

Le dernier chapitre sera une étude du régionalisme européen appliquée à deux domaines particulier : d'une part, la coopération énergétique ; d'autre part, la coopération territoriale, à travers l'exemple de la coopération transfrontalière au niveau de la frontière qui sépare les pays Baltes de la Russie et du Belarus. Cette approche très concrète appliquée à deux cas d'étude doit nous aider à dresser le bilan de l'action européenne en direction des pays voisins à différentes échelles car l'intégration se joue aussi bien au sommet de l'échelle politique (relations entre institutions européenne et États voisins) qu'aux échelons situés plus bas (les régions) dans le cadre de coopérations territoriales. On tentera ainsi de dresser un bilan, non définitif, du régionalisme européen en allant de l'échelle locale à l'échelle macrorégionale.

Chapitre 1. Etudier la régionalisation, le régionalisme et l'intégration régionale. Pour une plus grande interdisciplinarité

La littérature consacrée à la régionalisation de l'espace mondial est très abondante. La plupart des analyses convergent vers l'idée que la mondialisation n'a pas aboli les distances. Certaines contraintes spatiales, parmi lesquelles la distance, continuent de peser sur les échanges entre les différentes parties du monde (Crozet et Lafourcade, 2009). Quelques auteurs radicaux expriment même une certaine méfiance vis-à-vis du concept de mondialisation. Hettne et Söderbaum estiment par exemple que les sciences sociales doivent aller au-delà de ce qu'ils appellent les « mystifications du concept de globalisation » et que la globalisation ne doit pas être prise pour argent comptant (Hettne et Söderbaum, 2000). La proximité géographique demeure un des grands déterminants des échanges ce qui se traduit à différentes échelles par des effets d'agglomération, étudiés entre autres par l'économie spatiale et la nouvelle économie géographique, ou par la concentration des échanges dans des grands ensembles territoriaux constitués d'États voisins, ce que la littérature anglosaxonne appelle la « régionalisation des échanges ». Au-delà de débats vigoureux voire normatifs sur le caractère souhaitable ou non souhaitable de la régionalisation (Newfarmer, 2005 ; Mashayeki et Ito, 2005), de nombreux points de désaccord existent, en particulier sur la manière de saisir ce processus dans l'espace et dans le temps. Cela vient en partie du fait que la littérature foisonnante qui lui est consacrée a un revers : il n'y a pas de consensus sur la définition de certains termes et expressions, pourtant fondamentaux, qui posent le cadre conceptuel des toutes ces analyses. « Régionalisation », « régionalisme » et « intégration régionale » prolifèrent dans les publications scientifiques mais demeurent souvent des concepts flous. Il arrive même que des auteurs passent d'un mot à l'autre ou d'une acception à l'autre sans nécessairement prendre dans la même analyse. Cette imprécision risque d'invalider une partie des études disponibles, indépendamment de leur qualité sur le plan empirique.

1.1 De quoi parle-t-on quand on parle de régionalisation, de régionalisme et d'intégration régionale ? Incertitudes et glissements du vocabulaire

1.1.1 Des définitions souvent floues

Dans un grand nombre d'articles et d'ouvrages, on constate que « régionalisation », « régionalisme » ou « intégration régionale » sont utilisés sans être définis ou de façon imprécise, si bien que l'on finit par ne plus toujours savoir de quoi on parle (Figuère, Guilhot, 2006a ; Figuière,

Guilhot, 2006b). Une des confusions les plus courantes concerne la « régionalisation » et le « régionalisme ». C'est ce qu'on constate par exemple dans les premières pages d'un article de Pierre Sachwald qui analyse les relations dialectiques entre mondialisation et régionalisation (Sachwald, 1997). Voulant analyser le « mouvement de régionalisation », il en vient à parler de la multiplication des accords d'intégration régionale. Il fait ainsi un rappel de la chronologie et du contenu des accords qui ont permis la création de l'ALENA, du MERCOSUR, de l'ASEAN et de l'Union européenne. L'argumentation passe donc insensiblement de l'affirmation d'un processus (la régionalisation), à la description de ce qui pourrait en être finalement la cause (la signature d'accords régionaux) et à ce qui pourrait enfin en être la conséquence ou le corollaire (l'intégration régionale). Mais à aucun moment les trois termes ne sont définis pour eux-mêmes. Ce type de glissement n'est pas isolé. On le retrouve par exemple chez divers auteurs anglo-saxons spécialistes de ces questions comme P. Hugon¹² (Hugon *et alii*, 2001) ou E. Mansfield et H. Milner (Mansfield et Milner, 1997 et 1999) parlent de *regionalism* pour désigner la croissance du commerce entre pays voisins.

On trouve de tels glissements chez économistes aussi, à l'image de Jacques Le Cacheux (Le Cacheux, 2002), pour qui régionalisme veut dire intégration régionale et inversement, ou de Françoise Nicolas, qui s'attache à distinguer et à définir la régionalisation - ce qu'elle appelle la régionalisation *de facto* - et le régionalisme dans ses diverses formes (Nicolas, 2003). Celle-ci utilise souvent l'expression d' « intégration régionale » sans la définir de façon claire. Elle associe l'idée d'intégration régionale au partage d'institutions à l'échelle régionale et affirme que la régionalisation et le régionalisme sont deux faces d'un seul processus englobant, à savoir l'intégration régionale. Au total, l'article de Françoise Nicolas constitue bien une tentative de clarification : la régionalisation serait portée par les stratégies des firmes et le régionalisme par l'action concertée des Etats. Mais elle laisse certains aspects dans l'ombre et crée de la confusion. Doit-on se limiter aux relations économiques et commerciales pour parler de régionalisation ? Ne crée-t-elle pas pour finir de la confusion en disant que le régionalisme et la régionalisation sont de l'intégration régionale ?

¹² Dans l'introduction de son étude, Hugon écrit : « La quasi-totalité des pays en développement est engagée dans des processus d'intégration régionale (IR) dont les formes vont des coopérations sectorielles jusqu'aux unions politiques avec transferts de souveraineté. La régionalisation est multiforme » (Hugon *et alii*, 2001). Cela indique que l'auteur établit une confusion entre les deux termes.

1.1.2 Les accords régionaux commerciaux : une grille de lecture utile mais restrictive

Un autre trait récurrent de la littérature consacrée à la régionalisation et à l'intégration régionale est l'importance accordée aux accords régionaux commerciaux et aux aspects institutionnels. Une telle approche n'est pas dénuée de fondement, mais on peut se demander si elle ne laisse pas à l'écart certains phénomènes qui ne seraient précisément pas encadrés par les États ou qui ne seraient pas initialement impulsés par eux. En donnant une telle importance aux États et aux accords régionaux, on risque ainsi de s'empêcher de voir qu'il existe d'autres acteurs qui jouent un rôle non négligeable dans le processus. C'est pourquoi des auteurs tels que Hettne et Söderbaum parlent de la nécessité d'articuler ce qu'ils appellent le « macro » et le « microrégionalisme » (Hettne, Söderbaum, 2000).

Les exemples de cette approche qui privilégie les accords commerciaux régionaux multiétatiques abondent dans diverses disciplines, à commencer par l'économie. On peut citer l'ouvrage de Jean-Marc Siroën sur la *Régionalisation de l'économie mondiale* (Siroën, 2000). Le premier chapitre est consacré à la présentation du processus de régionalisation. Il part de deux constats empiriques incontestables. Premièrement, une part croissante du commerce mondial se réalise en interne, c'est-à-dire à l'intérieur de grands ensembles régionaux constitués de pays contigus. Deuxièmement, la part du commerce intrarégional dans le commerce international des économies qui composent ces grands ensembles est souvent élevée. Mais son analyse s'appuie sur des découpages du monde questionnables voire contestables. Il privilégie tantôt des ensembles géographiques déterminés a priori par lui (Europe occidentale, Europe centrale et orientale et ex-URSS, Amérique du Nord, Amérique latine, Asie, Afrique, Moyen Orient), tantôt des ensembles définis par des accords régionaux plus ou moins approfondis (APEC, Union européenne, ALENA, ASEAN, MERCOSUR), ce qui l'amène étudier ensuite la relation entre commerce international et accords régionaux commerciaux. Cette façon de faire pose plusieurs problèmes. Premièrement, ne sait pas quels sont les critères retenus pour le choix de la première série d'ensembles. Deuxièmement, on se demande s'il est justifié de comparer des ensembles régionaux aussi différents par la taille et par le contenu que l'APEC et l'Union européenne. La première forme un ensemble tellement vaste qu'on ne peut guère tirer de conclusion si on compare l'évolution de son commerce interne et externe avec celle du commerce de l'UE 15 qui est beaucoup plus petite. Par ailleurs, procéder de cette façon revient à comparer une union économique et politique en train de se construire avec un simple forum régional, qui est un ensemble plus lâche. Cette méthode n'est pas discutable. Pourtant, c'est ce que fait l'OMC aussi dans son rapport annuel du commerce international où sont mises en regard des évolutions concernant des ensembles de tailles et de natures différentes (Chine et Union européenne ou APEC et Union européenne par exemple) et où

les découpages du monde varient d'une page à l'autre sans que l'on sache pourquoi.¹³ Troisièmement, l'auteur semble suggérer que régionalisation et intégration régionale par le régionalisme sont une seule et même chose. Cette approche pose un problème théorique non négligeable parce que la régionalisation et l'intégration régionale sont par définition des processus en cours. Or la plupart des ensembles régionaux définis par des accords sont plutôt stables voire très stables sur des périodes de temps assez longues, à l'exception de l'Union européenne, encore que cette dernière ne s'élargisse pas si souvent. Peut-on rendre compte de la dynamique perpétuelle des échanges commerciaux et d'un processus en cours à partir d'un cadre géographique statique ? En retenant ce maillage et rien que ce maillage, on risque de laisser échapper de l'information et de ne pas parvenir à décrire un processus par définition évolutif qui dessinerait des ensembles aux limites mouvantes. En bref, cette méthode présente l'intérêt d'étudier l'impact du régionalisme sur le commerce international et son éventuelle régionalisation, mais elle tend à laisser croire que ce sont deux choses identiques.

1.1.3 Définition des termes : régionalisation et régionalisme

La régionalisation désigne une augmentation des échanges entre des unités territoriales situées dans la même partie du monde. Il peut s'agir de pays, de régions ou d'autres entités infra étatiques. La régionalisation est une dynamique qui aboutit à ce que les échanges internes à l'ensemble ainsi délimité soient plus élevés qu'avec le reste du monde. Dans certains cas, les échanges internes sont effectivement plus élevés que les échanges externes. Dans d'autres cas, leur part est minoritaire mais leur augmentation est plus rapide. Dans un cas, la régionalisation est donc un fait établi ; dans l'autre, elle est un processus en cours.

La régionalisation est un processus multisectoriel qui ne se limite pas au commerce (échanges de marchandises, de services et d'investissements). Tous les flux ou autres modes de relations peuvent se régionaliser ou être régionalisés : flux touristiques, migrations ou mobilités internationales, aide au développement, communications téléphoniques et électroniques... C'est une dynamique qui dessine et redessine en permanence des ensembles géographiques dont les limites sont mouvantes. Ces limites peuvent se confondre avec le tracé des frontières de certains Etats ou bien passer au milieu du territoire de tel ou tel.

Parler de régionalisation revient à mettre l'accent sur le processus en cours ou sur le résultat indépendamment de ses causes. Aussi, la régionalisation peut être la conséquence d'une action concertée d'acteurs (des gouvernements par exemple) ou avoir une nature plus spontanée, dans le

¹³ On pourra se reporter au dernier annuaire sur le commerce mondial, *International Trade Statistics 2008*, Genève, 2008, Organisation mondiale du Commerce

sens que Françoise Nicolas donne à ce mot lorsqu'elle parle de l'action des firmes. On peut ranger dans le spontané également les mobilités de divers types, qu'il s'agisse de mobilités individuelles ou collectives définitives, temporaires (migration internationale) ou saisonnières (tourisme, travail), ou d'autres types de pratiques sociales.

Pour beaucoup d'auteurs, le mot régionalisme ne renvoie pas à un processus que l'on pourrait qualifier de spontané. Il implique plutôt l'idée d'une action consciente et planifiée, d'une stratégie. Il met l'accent sur un acte politique à un moment donné (Fishlow, Haggard, 1992) plus que sur le processus de concentration des échanges à une échelle régionale. Ainsi, le régionalisme n'est pas seulement un processus dont on se bornerait à constater le développement. Il réside plutôt dans un ensemble de décisions prises par des acteurs situés dans la même partie du monde à un moment donné. On peut parler par exemple de régionalisme dès lors que plusieurs Etats voisins tentent d'abaisser les barrières douanières qui les séparent, à condition que les acteurs impliqués soient contigus dans l'espace. Or cette condition n'est pas retenue par tous les auteurs (Winters, 1996 ; Mansfield, Milner, 1999).¹⁴

Les acteurs du régionalisme sont en général des Etats qui souhaitent donner un caractère plus organisé ou mieux régulé à leurs relations de voisinage (Marchand, Bóás, Shaw, 1999). Le régionalisme implique donc l'idée d'une coopération politique voire d'une coordination (Fishlow, Haggard, 1992 ; Haggard, 1997), éventuellement dans le cadre d'un accord commercial. Il peut y avoir toutefois du régionalisme sans régionalisation. Un des exemples les plus connus est celui de l'ASEAN. Elle a été créée dans les années 1960 pour être plus qu'une simple zone de libre-échange, mais le commerce intrarégional n'a jamais dépassé 25 % du commerce international des pays membres (Regnault, 2008). A l'inverse, il n'existe pas d'accord régional entre tous les pays de l'Asie orientale où l'on constate pourtant une croissance du commerce intra zone depuis quelques décennies.

C'est sans doute l'économie qui a accordé le plus d'attention au phénomène du régionalisme depuis les années 1950. Pour la plupart des économistes, il se définit comme la signature d'un accord régional, voire la profusion d'accords commerciaux préférentiels bilatéraux, par des Etats proches les uns des autres afin de faciliter leurs échanges. Ces accords concernent soit le commerce des biens (accords de libre-échange en général) soit le commerce des services, soit les deux. Ils peuvent

¹⁴ Manfield et Milner parlent par exemple de régionalisme à propos de l'accord signé en 1928 par la France et ses territoires situés outre mer ou pour le système de Commonwealth mis en œuvre par la Grande Bretagne en 1934. Dans ces deux cas, le principe de contiguïté territoriale ou même de proximité spatiale est très sérieusement remis en cause. Voir dans Manfield et Milner, 1999.

éventuellement concerner les investissements internationaux et contenir quelques dispositions relatives aux flux de travailleurs. On parle de régionalisme puisque des Etats signataires décident en toute connaissance de cause de s'ouvrir les uns aux autres et de mettre en œuvre éventuellement des instruments de coopération pour réguler leurs relations.

Derrière cette définition générale, les économistes distinguent deux voire trois générations de régionalismes (GEMDEV, 1999).¹⁵ Le premier serait celui des années 1950 (jusqu'aux années 1970). Il s'inscrivait dans le processus d'internationalisation des économies, c'est-à-dire dans une configuration de la mondialisation dominée par la croissance des échanges de biens et de services entre des économies dites « nationales » (Michalet, 2004). Dans cette configuration, la signature d'accords de libre-échange par les Etats a permis de tirer parti des différences de spécialisation et de productivités sectorielles entre les économies. L'ouverture interne aux ensembles régionaux ainsi constitués avait pour corollaire une certaine fermeture vis-à-vis du reste du monde, avec par exemple l'instauration d'une douane extérieure commune. C'est une logique de blocs.

Le second régionalisme économique prend son essor dans les années 1980 et s'inscrit dans la configuration dite « multinationale » puis « globale » de la mondialisation (Michalet, 2004). La conséquence est une mise en cause de la consistance des économies nationales en engageant les pays signataires dans un processus dit d'« intégration » qui passe par la remise en cause des monnaies nationales, des marchés nationaux et des règles, normes et politiques strictement nationales dans de nombreux domaines (Michalet, 2004). Cela passe toujours par une implication des États, qui sont à l'origine du processus, mais ce régionalisme vise une meilleure insertion dans la mondialisation. Ce régionalisme économique passe aussi par la signature d'accords régionaux. Dans cette configuration, les États ne disparaissent pas mais leur rôle recule au profit d'autres acteurs comme les firmes multi ou transnationales (Mucchielli, 1998).

Les économistes ont tenté de classer les régionalismes commerciaux en utilisant plusieurs critères. Il peut s'agir par exemple des types d'accords régionaux signés par les pays concernés. La classification la plus connue est celle de Bela Balassa. C'est lui qui a proposé l'échelle qui va du forum régional (de type APEC) et de la zone de libre-échange à l'union économique et monétaire, en passant par les unions douanières et les marchés communs (Balassa, 1961). Chaque accord se caractérise par un stade plus ou moins approfondi de coopération et éventuellement de transfert de souveraineté. D'autres économistes retiennent comme critère les formes d'insertion des économies nationales dans les ensembles régionaux repérés (Petit, 2005). Pascal Petit distingue ainsi un premier type caractérisé par l'association de pays qui présentent des niveaux de développement

¹⁵ Mansfield et Milner en distinguent quatre en voyant une première génération au XIX^e siècle avec la mise en œuvre du Zollverein en 1834 par exemple, l'Union douanière des Etats autrichiens en 1850, l'unification italienne dans les années 1860, le traité commercial franco-anglais de 1860...

égaux ou presque égaux. Ces pays signent des accords commerciaux de plus en plus nombreux et de plus en plus exigeants que viennent éventuellement signer d'autres pays (l'Europe se rapproche de ce type idéal). Un autre type d'accord implique des pays aux niveaux de développement inégaux qui mettent en place une division internationale hiérarchisée du travail, à l'image de l'ALENA. On se trouve là dans le cas de figure d'un régionalisme Nord-Sud (Beckouche, 2008).

La littérature économique consacrée au régionalisme propose de nombreuses autres approches. Certains économistes s'interrogent par exemple sur le statut du régionalisme par rapport à la mondialisation : est-il antithétique ou complémentaire de cette dernière ? Les débats se poursuivent entre plusieurs tendances qui s'opposent. L'une affirme que les accords régionaux commerciaux sont un obstacle à l'augmentation du niveau de bien être car ils sont prédateurs sur le commerce international (Bhagwati, 1991 et 1992 ; Bhagwati, Greenaway, Panagariya, 1998). Ils seraient les empêcheurs de tourner en rond du multilatéralisme. Pour d'autres (Siroën, 2000), c'est un faux débat car les deux seraient complémentaires et seraient des réponses pragmatiques à certaines situations dans l'espace et dans le temps. D'autres encore considèrent que le régionalisme peut être dans certaines conditions une étape vers le multilatéralisme, donc une sorte de vecteur de la mondialisation des échanges (Newfarmer, 2005). Dans le même esprit, une tendance assez récente se développe derrière les travaux d'économistes liés à la Banque mondiale (Mashayeki, Puri et Ito 2005). Ces derniers chantent depuis quelques années les bienfaits du régionalisme qu'ils considèrent comme un élément déclencheur du développement pour les pays pauvres.

La question du niveau de bien être est posée par Jeffrey Frankel dans son livre sur la régionalisation de l'économie mondiale : les gains en termes de bien être iraient croissant, à partir de certaines hypothèses, en réduisant le nombre de blocs commerciaux régionaux et en les agrandissant (Frankel, 1998). De même, Paul Krugman, qui s'intéresse à l'élasticité de la demande et des coûts de transport, parle d'une relation en U entre le nombre de blocs régionaux et le niveau de bien être.¹⁶ Derrière ces approches, il y a une question récurrente : les accords régionaux commerciaux régionaux encouragent-ils ou découragent-ils le commerce multilatéral. Cette question avait été posée déjà déjà par Jacob Viner dans ses travaux sur les effets de création et de détournement d'échanges commerciaux (Viner, 1950). Des travaux sont publiés encore aujourd'hui sur les effets de création ou de détournement de commerce, l'image de ceux de Fontagné et Zignano

¹⁶ Voir notamment la papier de Krugman, 1991, « The move toward free trade zones », dans *Policy Implications of Trade and Currency Zones*, Kansas City, Federal Reserve Bank, pp. 7-42 ; papier disponible sur le web à l'adresse suivante : <http://www.kc.frb.org/Publicat/sympos/1991/S91krugm.pdf>. : "While the best of all possible worlds has only one bloc, the worst is not a totally fragmented world but one with a moderate number." Pour une revue générale de cette question, voir Alan L. Winters, 1999, « Regionalism versus Multilateralism », dans Richard E. Baldwin, Daniel Cohen, André Sapir, Anthony Venables, 1999, *Market Integration, Regionalism and the Global Economy*, Cambridge, Centre for Economic Policy Research, Cambridge UP, pp. 7-52.

sur l'impact des accords régionaux (Fontagné, Zignago, 2007) et de Françoise Paulin sur l'impact des effets de taille des unions douanières (Paulin, 1999) par exemple. Ces questionnements amènent les économistes à développer des méthodes très variées pour localiser et estimer l'impact de certains freins sur les échanges, en particulier les effets frontières. L'une des méthodes les plus efficaces pour les mesurer est l'utilisation de modèles gravitaires (Tinbergen, 1962). C'est cette méthode qu'utilisent par exemple Mathilde Maurel par exemple pour juger de l'impact des arrangements monétaires sur les variations du commerce international dans l'Europe du XIXe siècle ou des évolutions géopolitiques de l'Europe centrale (Maurel, 1998 ; Flandreau et Maurel, 2005).

Henri Regnault porte quant à lui un regard global sur le régionalisme (Regnault, 2008) en élargissant son analyse au-delà de la sphère strictement économique des échanges commerciaux. Il émet des doutes sur la validité de la classification des régionalismes proposée dans les années 1960 par Bela Balassa, qui reste très utilisée (Balassa, 1961), ou même de celle proposée par l'OMC. Aussi propose-t-il une autre typologie. Il préfère parler de la coexistence de trois systèmes commerciaux : le multilatéral, le pluripartenarial, le régional. A propos du système régional, il élargit le regard au-delà de l'économie et du commerce car, selon lui, le « système commercial régional correspond à un besoin de relations étroites en vue de former bloc au sein de l'économie mondiale et implique l'engagement dans un processus d'intégration en profondeur. Outre la proximité géographique, l'exclusivité de la relation suppose "un vouloir vivre ensemble" ou, au minimum, la conscience d'un "devoir vivre ensemble" qui en fait un projet géopolitique global, non réductible à la seule logique économique » (Regnault, 2008). L'idée de regarder au-delà des seules relations économiques est reprise par G. Kébabdjian (GEMDEV, 1999). Celui-ci démontre que le nouveau régionalisme ne se limite plus à une simple question de libre-échange et est orienté davantage vers l'offre de biens publics à une échelle intermédiaire entre l'échelle étatique et l'échelle globale.

Les analyses développées par les sciences politiques et les relations internationales présentent certains biais. Souvent, leurs auteurs continuent de voir les États comme les acteurs principaux, si ce n'est les seuls, du régionalisme. Leur régionalisme n'implique que les gouvernements et les ensembles régionaux ainsi définis correspondent à des grappes d'États. Les limites des régions ainsi définies suivraient donc le tracé des frontières des États impliqués. Aussi, dans de nombreuses études, seuls les ensembles constitués sur la base de traités régionaux sont pris en considération (Moreau-Defarges, 2005). Cette approche domine chez les internationalistes qui se réclament du programme de recherche réaliste car ils s'intéressent essentiellement aux relations entre des entités politiquement constituées, en d'autres termes les États. Aussi, lorsque les ensembles régionaux

multiétatiques ou des organisations régionales comme l'Union européenne sont étudiés, le regard porte le plus souvent sur leur gouvernance interne. Toutefois, certains internationalistes ont ouvert de fructueuses voies de recherche en proposant un regard très large sur ce phénomène à la fois économique, politique, social et culturel (Uvalic, 2002). On peut regretter toutefois que l'espace soit le plus souvent absent de leurs analyses ou qu'il n'ait au mieux qu'un rôle subalterne, comme une sorte d'arrière-fond lointain. En soi, cette relative ignorance vis-à-vis des réalités géographiques pose un problème dans la mesure où précisément il paraît impossible de définir une quelconque entité régionale en dehors de l'espace, que ce dernier soit considéré comme un simple support (pas de régions sans extension spatiale et sans continuum territorial) ou comme construction sociale (la région comme production).

Dans les années 1990, la réflexion a été ravivée et enrichie par l'apparition de nouveaux angles d'attaques et de nouveaux thèmes de recherche étroitement liés aux nouvelles modalités du régionalisme. Les auteurs qui se sont engagés dans l'analyse du nouveau régionalisme présentent quelques points communs. Premièrement, il existe selon eux une dimension méso du régionalisme, ce qui signifie que celui-ci ouvre un espace pour l'action politique ou pour le déploiement de n'importe quelle interaction sociale. Il convient donc d'étudier la construction programmée ou l'émergence plus spontanée de nouveaux espaces pertinents de l'action politique, internationaux ou transnationaux (Smouts, 1997). C'est une des idées développées par Mario Telo dans l'introduction de son ouvrage sur le nouveau régionalisme (Telo, 2007). Deuxièmement, le régionalisme serait un phénomène de dimension globale car il est aujourd'hui visible dans la plupart des régions du monde, avec des succès inégaux. Troisièmement, les formes empiriques que prend le régionalisme sont extrêmement variées et impliquent des acteurs de tous types, souvent non étatiques.

Parmi les nombreuses contributions publiées ces dernières années, on peut distinguer quelques grandes tendances qui reposent sur des définitions plus ou moins classiques du régionalisme malgré les évolutions de ce phénomène (Smouts, 1998). De façon très traditionnelle, par exemple, Gamble et Payne (Gamble et Payne, 1996 ; Gamble, 2007) étudient le régionalisme comme projet étatique, par opposition au régionalisme défini par l'approche constructiviste comme processus social. Andrew Hurrell (Hurrell, 1995) parle quant à lui d'échelles de « régionalité ». Pour lui, la régionalisation (ou intégration accrue des sociétés) serait selon lui la forme minimale du régionalisme. A un stade plus élevé, elle peut dans certaines conditions donner lieu à l'émergence d'une identité régionale et éventuellement à des formes de coopération régionale interétatique voire à une coopération économique régionale initiée par les Etats. Ces auteurs développent des analyses intéressantes, mais ils restent tributaires d'un objet central posé comme horizon indépassable : l'organisation régionale multiétatique.

C'est ignorer qu'il existe d'autres réalités qui peuvent être apparentées au régionalisme, en dehors d'une organisation institutionnelle interétatique. Certains auteurs ont tenté d'innover pour dépasser cette difficulté. James Mittelman (Mittelman, 1996 et 1999) propose une acception plus large du phénomène en englobant différentes échelles pour définir des niveaux de régionalisme. Ainsi, il parle de régionalisme macrorégional,¹⁷ de subrégionalisme et de microrégionalisme.¹⁸ Susan Clarke et Edward Goetz (Clarke, Goetz, 1993) montrent quant à eux qu'il existe un localisme international ou transnational : il y a un régionalisme qui se définit par rapport un ordre mondial. D'autres auteurs montrent enfin qu'il y a un lien entre le régionalisme national et un régionalisme international fondé sur une activité dite « translocale » ou sur l'émergence de réalités spatiales caractérisées par une cohérence sociologique et géographique. Ces réalités font émerger des espaces pertinents pour l'action, définissant ainsi une sorte de « site » régional des relations internationales (Smouts, 1997). C'est dans ce sens que Peter Mehlbye parle de macrorégions en Europe : ces territoires vastes constitueraient de vastes ensembles fonctionnels transnationaux et devraient servir de cadre à la mise en œuvre de la politique régionale européenne.¹⁹

C'est B. Hettne et F. Söderbaum qui ont le plus contribué au renouvellement de l'étude du régionalisme depuis les années 1990. Les deux auteurs montrent que le régionalisme est un phénomène spatialement dynamique (« in the making »), ce qui implique l'idée qu'un espace construit dans une démarche régionaliste peut s'élargir ou se rétracter. Cette démarche peut être pilotée d'en haut par les gouvernements ou être impulsée par la base à travers l'action d'acteurs sociaux non étatiques (Hettne et Söderbaum, 1998). Ils affirment que le régionalisme doit être étudié à différentes échelles : l'échelle globale (le régionalisme se développe partout), l'échelle interrégionale (les régions ainsi définies jouent un rôle dans la gouvernance mondiale en développant des relations directes), l'échelle des régions elles-mêmes (quelle est leur structure interne) et les échelles intrarégionales et transnationales.

1.1.4. L'intégration régionale : enseignements d'une grande variété d'approches

Après avoir été presque totalement négligé du début des années 1970 au milieu des années 1980, le régionalisme a fait son retour dans la foisonnante littérature de relations internationales (Lequesne, Smith, 1997 ; Sindjoun, Vennesson, 2000). Ce retour avait plusieurs causes : la relance du processus d'intégration européenne avec la mise en œuvre progressive de l'acte unique, l'essor de l'union politique européenne (traité de Maastricht), la fin de la Guerre froide et de l'ordre bipolaire,

¹⁷ Il parle de "loose geographical units larger than the state with some political and cultural bonds".

¹⁸ L'auteur prend pour exemple la Catalogne, la Lombardie et le Québec, où les districts industriels.

¹⁹ Lire sur ce point le document publié par le programme Espon en juin 2010 : « What should be the Territorial dimension of the Europe 2020 Strategy ? », sur le site Internet d'Espon : www.espon.eu

l'accélération de la mondialisation qui provoque une recomposition de la division internationale de la chaîne de valeur, un affaiblissement ou une attitude plus ouverte des États-Unis qui ne s'opposent plus systématiquement aux tentatives régionalistes mises en œuvre dans diverses parties du monde (croissance exponentielle du nombre des accords régionaux notifiés au GATT et à l'OMC), l'érosion même partielle de l'État westphalien avec pour corollaire la multiplication des interdépendances entre des acteurs plus nombreux de tous niveaux et de toutes natures (Nye et Keohane, 1971a ; Nye et Keohane, 1971b ; Baldwin, 1980), l'extension du libéralisme essentiellement économique vers le monde communiste et vers certains pays en développement malgré les échecs répétés des conférences de l'OMC, ce qui incite les États à s'entendre précisément sur une base régionale (échec de la conférence de Cancun en 2003 notamment).²⁰ Les auteurs qui consacrent leurs recherches à ce thème orientent moins leur réflexion vers le régionalisme lui-même que vers le processus d'intégration régionale.

L'intégration régionale est plus difficile à définir que le régionalisme. C'est sans doute autour de cette notion que les écarts de définition sont les plus grands d'une discipline à l'autre (Nye, 1968), en partie parce que beaucoup d'auteurs accordent plus d'intérêt à la notion d'intégration qu'à celle de région (Vayrinen, 2003). Au niveau le plus général, on parle d'intégration pour désigner deux processus : l'apparition et la croissance de relations d'interdépendances entre des parties qui finissent par former un tout, un système distinct d'autres systèmes ; l'incorporation d'un élément extérieur dans un système auquel il finit par appartenir au même titre que tous les autres éléments constitutifs de ce système. On parle par exemple d'intégration sociale pour désigner le processus par lequel une personne immigrée finit par établir des liens forts avec la société d'accueil. Le processus d'intégration ne passe pas par l'abolition des caractères culturels de la personne en voie d'intégration, mais par l'adoption des valeurs et de normes en vigueur dans la société d'accueil et dans un réseau dense d'interactions sociales. On parle plus généralement d'intégration sociale lorsque des personnes venues d'horizons sociaux, culturels ou professionnels différents finissent par estimer qu'elles appartiennent à la même société, formant un nouveau tout. Comme la régionalisation, l'intégration est autant à un processus en train de se faire qu'à un état de fait.

Depuis plusieurs décennies, les économistes ont développé une riche palette d'approches de l'intégration régionale. Dans tous les cas, l'intégration économique régionale réside dans le fait pour plusieurs pays de réussir à constituer un espace économique unique ou de tendre vers ce

²⁰ Les échecs répétés des négociations à l'OMC ont eu en réalité deux effets : la croissance du nombre des accords régionaux impliquant des regroupements de voisinage, mais aussi la multiplication des accords bilatéraux entre des États ou des ensembles régionaux éloignés et présentant souvent des niveaux de développement inégaux.

résultat. Il est possible d'y parvenir en empruntant des voies distinctes : la planification (par exemple, la création du Conseil d'Assistance économique mutuelle ou COMECON en 1949), le marché qui s'appuie sur la concurrence et le libre-échange multilatéral et passe entre autres par l'action des firmes, la signature d'accords régionaux internationaux tels que ceux définis par Bela Balassa (Balassa, 1961). Dans ce dernier cas, l'intégration désigne le passage d'un degré à un autre de l'échelle du régionalisme, ce qui suppose un niveau de coopération économique à chaque fois plus élevé et éventuellement des transferts de souveraineté. Au cours du processus, les Etats signataires font disparaître les frontières qui les séparent pour laisser circuler les marchandises, les services ainsi que l'ensemble des facteurs. Selon ce type d'approche, l'intégration réside donc dans l'instauration de formes de régionalisme de plus en plus approfondies. Elle est le résultat d'une stratégie régionaliste qui fait passer de la coexistence d'espaces nationaux contigus à leur remplacement par un espace unique ou en voie d'unification. Cela montre qu'il peut y avoir un rapport d'antériorité entre le régionalisme et l'intégration régionale, la deuxième pouvant être le résultat du premier. Cette approche a pour particularité de décrire le processus d'intégration uniquement au niveau des États. La région est définie comme un ensemble d'États liés par des accords régionaux et ses limites sont confondues avec les frontières des Etats signataires. Elle tend à nier les pratiques sociales qui ne sont par définition pas impulsées ou pilotées par les gouvernements. Enfin, elle privilégie la dimension exclusivement économique (commerciale essentiellement) des relations entre les États concernés, alors que ce n'est qu'un des aspects du processus. On retrouve cette approche statocentrée dans de nombreux travaux touchant à l'intégration, notamment ceux sur les zones monétaires optimales de Mundell (Mundell, 1961) qui concevait ses zones essentiellement comme des assemblages multi étatiques. Il se demandait en effet dans quelles conditions il pouvait être bénéfique pour plusieurs États d'adopter la même monnaie.

L'approche qui fait la part belle aux États et donc aux gouvernements, en tant qu'initiateurs et pilotes du processus d'intégration, est prépondérante parmi les spécialistes du droit international public. Pour ces derniers, l'intégration est une des formes de la remise en question de la souveraineté des États. Elle est donc une atteinte à la souveraineté dès lors que « les attributs, qui sont au cœur des prérogatives régaliennes de l'État, sont transférées à une organisation internationale » (Brichambaut, Dobelle, Haussy, 2002). Les juristes internationaux distinguent ainsi deux types d'organisations internationales. Les *organisations d'intégration* se caractérisent par « un transfert significatif de compétences par les États membres à leur profit », tandis que les *organisations de coopération* sont constituées d'États dont la souveraineté est dite *inentamée*. La logique de

l'intégration se différencie ainsi de l'intergouvernementalisme. Elle aboutit à l'institution d'un ordre supranational, en attribuant un rôle important à des organes indépendants des Etats membres dans des domaines plus ou moins nombreux et à l'instauration d'un droit reconnu supérieur à ceux des Etats membres. La définition de l'intégration régionale semble donc claire en droit international public. Mais cette clarté n'est qu'apparente car le statut des organisations internationales n'est pas bien établi. La définition des accords régionaux dans l'article VIII de la Charte des Nations unies est floue et sujette à interprétation. Par ailleurs, cet article n'institue pas de procédure de reconnaissance spécifique pour les organisations nées de ces accords. Quoi qu'il en soit, les juristes internationaux conçoivent l'intégration régionale comme une forme de relation différente la coopération, une forme de relation plus profonde, et uniquement comme un processus impliquant des États. La région ne peut dans ces conditions se définir que comme l'addition des territoires de plusieurs Etats voisins.

Les sciences politiques et les relations internationales sont allées très loin dans l'étude des processus d'intégration régionale. Déjà dans les deux ou trois décennies qui ont suivi la guerre, les travaux publiés s'appuyaient sur une vision plus globale de l'intégration bien qu'ils aient été presque tous profondément influencés par un modèle unique : la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, puis la Communauté européenne et l'Euratom. Cela ne les a pas empêché d'étudier d'autres exemples en Afrique (CEDEAO) et en Asie du sud-est (ASEAN). Ainsi, en 1968, Joseph Nye publiait un article sur l'étude comparée de plusieurs exemples d'intégrations régionales dans lequel il soulignait le caractère trop vague de ce concept ainsi que la nécessité d'en étudier en même temps les différents aspects : il proposait d'étudier en parallèle dans une partie du monde donnée les moyens de mesurer l'intégration économique, l'intégration sociale et l'intégration politique, chacun des ces types d'intégration pouvant à son tour être divisé sous-types (Nye, 1968) et entrer en interaction avec les autres.

Les spécialistes de relations internationales ont vite compris que l'intégration régionale était une tendance majeure de l'évolution du monde dans la deuxième moitié du XX^e siècle. Mais les désaccords sont très vite apparus à propos de sa définition, de même que sur la façon de l'interpréter et de la mesurer. Plusieurs théories concurrentes sont apparues dès les années 1950. C'est K. Deutsch et ses élèves et collègues qui, en s'affranchissant du programme de recherche réaliste, ouvrirent ce champ de recherche (Deutsch *et alii*, 1957) en constatant que, dans certaines régions, des États renonçaient à l'usage de la force dans leurs relations et s'identifiaient les uns avec les autres, faisant reposer leur sécurité sur la responsabilité de tous. Le renoncement à l'usage de la force est le résultat d'un processus lent car il ne peut intervenir si les interactions (la communication

en général) entre les sociétés des pays concernés ne sont pas assez fortes. Ils développèrent le concept de « communauté de sécurité pluraliste » au sein de laquelle les États demeurent parfaitement souverains mais où leurs sociétés ont une perception partagée de l'existence de cette communauté. Ils définirent aussi le concept de « communauté amalgamée » au sein de laquelle des unités territoriales initialement distinctes finissent par former un nouvel ensemble placé sous l'autorité d'un gouvernement unique (fédération ou État nation).²¹ Les travaux de cette équipe ont permis de développer l'idée que l'intégration est avant tout un processus et qu'elle n'est pas nécessairement synonyme d'amalgame ou de fusion (dans le sens d'unification). S'appuyant sur l'idée fondamentale de transaction, ils introduisirent l'idée que l'intégration n'est pas tant constituée par la formation d'une communauté que par l'établissement d'une organisation (régionale) ou d'une association voire d'institutions politiques communes (Deutsch, 1957). Les membres d'une communauté de sécurité sont certains que « leurs problèmes sociaux communs peuvent et doivent être résolus par des mécanismes de changement pacifique, par la voie de procédures institutionnalisées, sans recours à la violence physique ». ²² Les travaux de l'équipe de K. Deutsch conservent une très grande influence cinquante ans après leur publication (Sindjoun, Vennesson, 2000).

A partir des années 1960, d'autres approches de l'intégration furent développées autour du néofonctionnalisme et de l'intergouvernementalisme. L'approche néofonctionnaliste fut initiée par Ernst Haas. Il définit l'intégration comme « un processus par lequel les acteurs politiques de plusieurs communautés nationales sont déterminés à réorienter leurs allégeances, leurs aspirations et leurs activités politiques vers un ensemble nouveau dont les institutions finissent par avoir une prééminence sur les États nationaux préexistants. Le résultat est la création d'une nouvelle unité coiffant les unités préexistantes » (Haas, 1958). L'objectif est donc la création d'un État fédéral et l'un des moteurs du processus est la coopération internationale sous les auspices d'une autorité fédérale. Cette intégration est réalisée au jour le jour par les élites des États qui prennent part au processus. Au fur et à mesure, chaque domaine intégré est dépolitisé et confié à des institutions bureaucratiques, tandis que les États conservent leurs prérogatives dans les domaines qui ne peuvent pas être intégrés (notamment ceux où leur action est plus efficace que celles des autorités bureaucratiques). L'intégration est ainsi menée fonction après fonction, ce qui signifie qu'elle

²¹ Chez Deutsch, la communauté européenne est une communauté pluraliste car les pays qui composent ont décidé de ne plus avoir recours à la force dans leurs relations. Les conditions pour passer à la communauté amalgamée sont les suivantes : interdépendance, compatibilité des valeurs (affectant les demandes sociales et les choix politiques) et style de vie commun, solidarité et attention réciproque, sentiment d'identité commune et de confiance réciproque, existence de liens de communication sociale entre diverses régions et entre diverses couches sociales, élargissement des élites politiques, mobilité des personnes, multiplicité et équilibre des courants de communication et d'échange, prédictibilité mutuelle des comportements, espérance de gains en communs, augmentation de la capacité politique et administrative d'au moins quelques participants...

²² Extrait de Karl Deutsch cité par Dario Battistella, 2003, p. 570.

procède par élargissements à de nouveaux domaines selon un effet d'engrenage ou de débordement successifs (*spill over effect*), contribuant à faire apparaître à chaque étape de nouveaux acteurs donc les intérêts ne se confondent plus avec ceux des États nationaux (autorités supranationales, lobbies, régions...).

A peu près à la même époque, Stanley Hoffmann (Hoffmann, 1990), suivi notamment par Andrew Moravcik (Moravcik, 1993), développa la théorie de l'intergouvernementalisme. Il mit l'accent sur la rationalité des acteurs politiques, en l'occurrence les États. Pour lui, l'intégration régionale n'est rien d'autre que le fruit d'un marchandage entre ceux-ci. Elle revient à une mise en commun de la souveraineté et se pose comme un multiplicateur de puissance. Elle suppose la création d'institutions internationales, en l'occurrence régionales, qui doivent servir à organiser le marchandage et à aider à l'établissement de compromis entre des préférences sociales parfois divergentes exprimées par les élites gouvernementales. Il n'empêche que ces institutions ont un pouvoir limité par rapport à celui des grandes puissances, qui demeure prépondérant (Hoffmann et Keohane, 1991). Là encore, on peut regretter que les analyses privilégient une seule échelle, celle de l'État. En concevant l'intégration régionale comme un processus qui associe des États et seulement des États, elles présupposent que les limites des régions définies correspondent aux frontières externes des États membres périphériques. La région n'est ainsi rien d'autre que l'addition des territoires des États qui participent au processus. Ce qui se passe aux échelles infra étatiques est ainsi complètement occulté et tous les processus qui ne seraient pas impulsés par les gouvernements sont ignorés (que les gouvernements soient à l'origine de ces processus ou qu'ils soient les porte-voix de telle ou telle demande sociale). Aussi, tout ce qui relève d'une intégration régionale *de facto*, non organisée par les États et par des institutions, passe nécessairement à travers les mailles du filet de ces approches. Surtout, notamment chez Hoffmann en raison de son attachement au paradigme réaliste, jamais l'Union européenne n'est envisagée comme un des acteurs de l'intégration. L'accent est surtout mis sur l'intégration à l'intérieur de la Communauté européenne et pas entre elle et des régions ou des États tiers. Enfin, les aspects économiques sont peu ou pas pris en considération. Dans ces conditions, on se demande si ces approches sont en mesure de proposer une grille d'analyse pertinente pour des inventions récentes comme la politique européenne de voisinage.

1.1.5 Les types informels et non institutionnels de l'ingtégration régionale

Un renouvellement du débat est venu encore une fois des recherches consacrées au nouveau régionalisme, en particulier des travaux de B. Hettne et F. Söderbaum. Ces derniers soulignent leur

méfiance vis-à-vis de ce qu'ils appellent le « fétichisme vis-à-vis des organisations régionales » et donc du régionalisme formel *top down* piloté par les États (Hettne, 1994 ; Hettne et Söderbaum, 2006). Sans négliger l'action des gouvernements, ils affirment qu'il est tout aussi important de s'intéresser à des formes plus informelles d'intégration, initiées par des acteurs non étatiques (acteurs locaux en particulier). Ils s'intéressent ainsi à des formes non institutionnalisées, voire non intentionnelles, d'intégration et tentent de montrer qu'il existe des régions fonctionnelles à différentes échelles. Ce renouvellement méthodologique prend racine dans l'approche constructiviste qui pose que les régions sont aussi des constructions sociales (elles sont en perpétuel devenir) et que les communautés politiques, aussi organisées soient-elles, ne sortent jamais d'un chapeau (Vayrynen, 2003). Elles ne sont pas un donné qu'il faudrait prendre pour argent comptant mais des constructions fondées sur des réseaux de relations sociales contingentes.

Les analyses des deux auteurs ne se limitent donc pas à la sphère strictement politique ou strictement économique. Leur approche est globale et prend en compte différents types d'interactions sociales, ce qui les amène à définir des ensembles régionaux intégrés dont les limites peuvent couper en deux le territoire d'un État ou plusieurs États, laissant certaines de leurs parties en dehors du processus. Ils soulignent en outre le caractère dynamique de l'intégration qui donne forme à des régions, dont l'organisation interne et les limites sont en perpétuel mouvement, ainsi que l'existence d'autres dynamiques plus subtiles comme la diffusion de normes et d'institutions par les organisations régionales. Les régions ainsi définies juxtaposent des noyaux durs et des périphéries plus ou moins fragiles et plus ou moins larges, ce qui signifie que leurs limites sont à la fois mouvantes et non linéaires. Ce serait plutôt des dégradés qui juxtaposent des territoires où les caractères du noyau dur régional s'effacent progressivement. C'est dire que l'espace tient une place centrale dans cette approche.²³ Cette intuition est actuellement à la base de nombreux travaux de relations internationales appliqués à l'UE, tels ceux de Christiansen, Petito et Tonra sur les frontières de l'Union (Christiansen, Petito, Tonra, 2000).

Le concept central de l'approche de Hettne et Söderbaum est celui de *regionness*, qu'on pourrait traduire en français par *régionalité*. Pour ces auteurs, l'intégration réside dans le passage d'un degré à l'autre de cette échelle de la *régionalité*. Cette montée dans l'échelle, qui n'est pas inéluctable et peut s'inverser, signifie que le processus d'intégration est celui par lequel une portion d'espace, peu importe sa taille, est peu à peu « remplie » par assez de substance économique, institutionnelle, politique, culturelle, identitaire pour devenir un système distinct des autres et être finalement perçu

²³ Although the importance of geographical contiguity must not be exaggerated, the NRT is founded on the fact that (almost by definition) a functioning society cannot exist separated from territory. That is, a region is firmly rooted in territorial space: a group of people living in a geographically bounded community, controlling a certain set of natural resources, and united through a certain set of cultural values and common bonds of social order forged by history.

comme tel.²⁴ En 1998, les deux auteurs distinguaient ainsi trois degrés de la *regionness* ou *régionalité* (Hettne et Söderbaum, 1998) : le premier stade est le stade « prérégional » où l'on ne voit pas encore de régions mais plutôt des régions potentielles ou protorégions ; le stade suivant est celui où le processus d'intégration régionale commence sous plusieurs formes (coopération régionale intergouvernementale, intégration régionale plus approfondie pilotée par les gouvernements, intégration informelle par le marché ou causée par l'essor de pratiques sociales dans divers domaines) ; le stade suivant est la conclusion de processus d'intégration régionale et voit la formation une région suffisamment constituée pour devenir un acteur (*acting subject*) doté d'une identité, d'une capacité d'action politique, de structures institutionnelles capables de prendre des décisions légitimes aux yeux d'une société civile transnationale. Dans un article de 2006, les deux mêmes auteurs distinguent non plus trois mais cinq degrés dans l'échelle de la *regionness* : la région unité géographique, la région système social, la région mécanisme élémentaire de sécurité, l'organisation régionale puis la société régionale produite par cette organisation. Mais l'idée est la même. Le grand mérite de ces auteurs et de démontrer définitivement qu'il est possible et souhaitable d'étudier l'intégration régionale de façon multiscalaire et surtout globale, c'est-à-dire dans plusieurs domaines à la fois (Hettne, 1999), et donner une grande place aux pratiques sociales.

Pour les économistes aussi, l'intégration régionale peut avoir un caractère plus spontané, non institutionnel. Elle résulte dans ce cas de pratiques d'acteurs (Hugon, 2001) comme les firmes qui cherchent à tirer parti de complémentarités entre des territoires voisins. On peut parler dans ce cas d'une intégration régionale fonctionnelle au sein de laquelle des interactions se multiplient grâce à l'existence de complémentarités entre des acteurs localisés dans des territoires voisins. C'est un des grands mérites de l'analyse économique d'avoir très tôt mis le doigt sur ce phénomène, alors que les internationalistes continuent dans leur grande majorité à privilégier des approches statocentrées et institutionnelles. La vision plus nuancée des économistes vient du fait qu'ils considèrent que l'augmentation des échanges ou l'existence de relations commerciales particulièrement intense entre deux ou plusieurs économies est en soit un signe d'intégration. C'est l'idée développée entre autres par Frankel, Stein et Wei qui proposent une typologie des accords commerciaux régionaux : certains sont qualifiés de « naturels », d'autres de « non naturels » ou « super naturels » (Frankel, Stein et Wei, 1995), selon qu'ils sont prédateurs ou non sur les échanges commerciaux multilatéraux (Frankel, Stein et Wei 1995 et 1996). Cela revient à dire qu'il existe des zones

²⁴ Hettne et Söderbaum sont explicites sur ce point : "The process of regionalisation can be described in terms of increasing levels of 'regionness', that is, the process whereby a geographical region is transformed from a passive object to a subject with capacity to articulate the interests of the emerging region". Voir Hettne et Söderbaum, 1998.

géographiques où les échanges n'ont pas besoin d'un accord pour être intenses entre des économies voisines.

L'intégration *de facto* existe déjà sans qu'il soit besoin d'un pilotage des gouvernements, sous la forme d'un traité commercial ou de la mise en œuvre d'institutions régionales. Les zones d'échanges dits « naturelles » sont donc celles où, malgré l'absence d'accord, se réalise une part importante du commerce mondial (Paulin, 1999). C'est un phénomène souligné également par Philippe Hugon (Hugon *et alii*, 2001). Il rappelle que l'intégration régionale est un phénomène multidimensionnel à la fois commercial, financier, monétaire, économique, politique et culturel, et que les processus d'intégration régionaux se différencient en fonction de leur caractère plus ou moins institutionnel.²⁵ C'est une façon de rappeler que ces processus peuvent être initiés et portés par d'autres acteurs que les gouvernements. Dans le même esprit, Henri Regnault parle d'une intégration *de facto* à propos en l'Asie de l'Est.²⁶ La croissance du commerce interne à cette zone s'est faite sans démarche régionale concertée des États mais sous l'impulsion des *keiretsu* japonais. Selon lui, « à ne s'intéresser qu'à la seule zone formellement intégrée de l'Asie de l'Est, l'ASEAN, on passerait à côté de l'essentiel de l'intégration effective asiatique. En effet, le commerce intra ASEAN d'une part reste limité [...] et d'autre part n'a pas fortement augmenté depuis la mise en place de l'ASEAN [...]. En fait la véritable zone d'intégration économique des pays de l'ASEAN n'est pas l'ASEAN *stricto sensu* mais l'ensemble de l'Asie de l'Est » (Regnault, 2008). Toutefois, la multiplication récente d'accords commerciaux dans cette partie du monde lui finit par lui enlever cette originalité (Regnault, 2008).

L'intégration régionale *de facto* n'est pas un processus pas nouveau. Pensons aux « économies-mondes » (et « empires-mondes ») souvent décrites par Fernand Braudel et Immanuel Wallerstein qui appliquent le concept à des périodes anciennes (Wallerstein, 1976 ; Braudel, 1985). Une économie monde est une vaste portion d'espace composée de territoires liés les uns aux autres par une division du travail. La complémentarité fait la solidarité. Ces grands ensembles ont trois caractéristiques majeures : ils ont des limites qui varient lentement ; ils ont un pôle ou centre dominant ; ils se composent d'un cœur, de zones intermédiaires et de marges plus ou moins larges et plus ou moins stables (Wallerstein, 1976, 2002 et 2006 ; Braudel, 1986).

²⁵ Hugon, P. *et alii*, 2001, Analyse comparative des processus d'intégration économique régionale, Nanterre, Cered/Forum, Cernea, Paris X Nanterre, Paris, Ministères des Affaires étrangères, DGCID

²⁶ Idée développée par Akamatsu dès les années 1960 avec l'image du vol d'oiseaux sauvages qui mettait l'accent sur la complémentarité des dotations en facteurs et sur la mise en place d'une division hiérarchisée du travail en Asie orientale (Akamatsu, 1962).

L'intégration régionale peut reposer sur l'apparition d'interrelations voire d'interdépendances entre des économies.²⁷ Ces interdépendances peuvent avoir un caractère symétrique, ce qui signifie qu'elle engage des acteurs d'importance égale ou subégale entre lesquels il peut exister des complémentarités. Elles peuvent être dissymétriques. Dans ce dernier cas, le processus d'intégration peut prendre plusieurs formes. Il peut s'agir d'une intégration économique fondée sur une relation de type centre-périphérie telle qu'elle a été définie par les économistes de la dépendance comme Samir Amin ou Raul Prebisch (Amin, 1970 ; Prebisch, 1963). Il peut s'agir plus généralement de formes d'intégration régionale de type Nord Sud étudiées depuis longtemps par les économistes et plus récemment par les géographes (Beckouche, 2008). Dans ce cas, l'intégration implique des économies qui présentent des niveaux de développement inégaux. L'intégration peut donc supposer donc dans certains cas une hiérarchie d'acteurs entre lesquels apparaissent des relations d'interdépendance mais aussi de dépendance. Tout cela renvoie à une idée formulée par l'économiste François Perroux il y a déjà longtemps. Selon lui, l'intégration régionale, au sens économique en l'occurrence, se fait toujours au bénéfice de l'un des acteurs ; « les puissances intégrantes peuvent tirer un grand avantage de zones intégrées sans que la réciproque soit également vraies » (Perroux, 1991). Il montre ainsi que l'intégration revient toujours à ce qu'il appelle « la satellisation d'un espace B par un espace A » (Perroux, 1991).

L'intégration dissymétrique peut dépasser la seule sphère économique et renvoyer à un jeu de puissance ou d'influence. On peut considérer que la puissance est dans l'ordre politique international ce qu'est le pouvoir à l'intérieur d'un Etat souverain (Battistella *et alii*, 2006). La puissance, telle que définie déjà par Max Weber, n'est pas absolue mais relative car elle n'existe que dans le cadre d'une relation. Elle réside dans la capacité d'un acteur à faire triompher au sein d'une relation sa propre volonté, même contre les résistances. Morgenthau la définit comme l'emprise d'un acteur sur l'esprit et les actions des autres (Morgenthau, 1985). Pour Raymond Aron, c'est la capacité d'une unité politique d'imposer sa volonté aux autres unités (Aron, 1968). Cette conception de la puissance a une dimension positive (un Etat à la capacité de faire ce qu'il veut faire et de faire faire aux autres ce qu'il veut qu'ils fasse) et une dimension négative (un Etat à la capacité de ne pas faire ce qu'il ne veut pas faire et d'empêcher un autre de faire ce qu'il veut).

Dans les approches les plus récentes, la puissance est la capacité à fixer l'ordre du jour dans les enceintes multilatérales, à influencer le contenu des normes internationales et à établir des liens entre des enjeux qui relèvent de domaines différents (commerce, lutte contre les trafics ou contre le terrorisme, aide au développement, démographie, flux migratoires,...). Un Etat puissant est capable

²⁷ L'interdépendance entre deux ou plusieurs économies se traduit de différentes manières : un événement qui affecte l'une d'elle affecte nécessairement les autres (il peut s'agir d'un choc externe) ; les politiques économiques mises en œuvre dans l'une d'elle sont dépendantes des politiques mises en œuvre par les autres, etc.

de le faire éventuellement sans confrontation brutale et sans domination directe. C'est ce que Nye appelle le *soft power*, qui est une puissance séduction et de cooptation. Par son *soft power*, une entité politiquement constituée est en mesure de dresser l'ordre du jour politique d'une manière qui modèlera les préférences exprimées par les autres (Nye, 1990). Elle est capable de structurer une situation de telle sorte que les autres pays fassent des choix ou définissent des intérêts qui s'accordent avec les siens. Le *soft power* ne mobilise pas les attributs traditionnels et tangibles de la force mais des ressources intangibles et séduisantes (la culture, l'idéologie, les institutions, l'image, la réputation et l'attractivité). Dans un esprit voisin, Susan Strange parle de « puissance structurelle » (Strange, 1994). Il s'agit de la capacité de façonner et de déterminer les structures de l'économie politique globale au sein de laquelle les autres Etats, leurs institutions politiques, leurs entreprises économiques et leurs scientifiques et autres professionnels doivent opérer.

Tous ces concepts peuvent aisément être utilisés dans le cadre d'une étude de l'intégration régionale si l'on fait l'hypothèse que ce processus peut reposer sur la capacité d'un acteur plus puissant que les autres à exercer non pas une domination directe, ce qui renverrait à forme particulière d'intégration qualifiée d'impérialiste, mais une hégémonie régionale. Cette grille de lecture est adoptée à nouveau depuis quelques années par quelques spécialistes des relations internationales²⁸ après avoir été longtemps négligée, à quelques rares exceptions près (Hassner, 1974). L'*hegemon* régional, c'est-à-dire l'acteur capable grâce à sa suprématie d'émettre et de faire respecter les règles principales qui gouvernent le système international (en l'occurrence régional) et garantissent sa stabilité, se présente alors comme un fournisseur de sécurité en mesure de donner une certaine prévisibilité à l'environnement régional, sans qu'il soit toujours nécessaire de créer des institutions communes.²⁹ L'*hegemon* peut inciter ses partenaires à adopter certaines normes communes. Ce faisant, il est capable de structurer le champ d'action possible des autres acteurs (Kébabdjian, 1999) et renforce d'autant la prévisibilité de leur comportement ainsi que les interdépendances qui les lient à lui et éventuellement les uns aux autres. La pérennisation des liens ainsi créés peut passer éventuellement par la création d'institutions communes, mais les institutions ne sont pas strictement nécessaires à l'enclenchement et au développement du processus.

²⁸ A titre d'exemple, on peut citer l'article de Luc Sindjoun et Pascal Vennesson pour qui l'Afrique du Sud, dans le cadre d'une distribution unipolaire de la puissance, exerce une forme d'hégémonie et organise le processus d'intégration régionale en Afrique.

²⁹ Que cette suprématie soit économique au sens de Kindelberger (Kindelberger, 1973) qui voit dans l'hégémonie un leadership bienveillant, ou économico-technologique et militaro-stratégique chez Gilpin qui affirme que l'hégémonie, de bienveillante, devient nécessairement prédatrice (Gilpin, 1981 et 1987 ; Wallerstein, 1996) mais aussi fragile.

1.2 Quelles sont les causes du régionalisme et de l'intégration régionale ?

On discute encore beaucoup, surtout en économie et en relations internationales, afin de savoir pourquoi certains Etats décident de renforcer leur coopération dans certains domaines. Pourquoi décident-ils même parfois de passer de la simple coopération intergouvernementale à une coopération plus poussée qui passe éventuellement par des transferts de souveraineté ? Et les questions sont aussi nombreuses à propos de la régionalisation. Il y a là un champ de recherche très vaste où les avancées sont inégales : la théorie est plus avancée en économie, dès lors qu'il s'agit d'expliquer la régionalisation, qu'en relations internationales, dès lors qu'il faut expliquer les ressorts de l'intégration régionale. On présentera ici les grandes tendances qui se dégagent de la littérature afin d'analyser ensuite les évolutions de la relation entre l'Union européenne et ses voisins orientaux.

1.2.1 Organiser la proximité au nom des gains économiques

Les causes de la régionalisation du commerce sont assez bien identifiées, ce qui n'a cependant pas mis fin à tous les débats au sein de cette discipline. Les économistes ont commencé à réfléchir très sérieusement à cette question dans les années 1950 et la théorie du commerce international a apporté de nombreux éléments de réponse.

Pour beaucoup d'économistes, la distance continue de jouer un rôle dans les relations entre les économies. Quelques-uns, emmenés entre autres par Paul Krugman, ont travaillé sur l'idée qu'il existe des zones d'échange dites « naturelles » où, même sans accord préférentiel, on voit se réaliser une part élevée du commerce mondial. Elles sont constituées de pays voisins entre lesquels les coûts de transport sont tellement bas qu'il est de toute façon plus avantageux de commercer à l'échelle régionale qu'à l'échelle intercontinentale. Dans ce cas de figure, les Etats ne devraient s'engager dans une démarche régionaliste (signature d'un accord régional préférentiel) que si celui-ci apporte un gain en terme de bien-être pour leurs économies (en termes de quantité de biens disponibles et donc de croissance). Il y a bien derrière cela un consensus pour dire que la distance géographique demeure un facteur important dans les échanges (Bhagwati, Greenaway et Panagariya, 1998).

Un autre facteur important a été étudié dès les années 1950 par Jacob Viner, à savoir celui de la création ou du détournement de commerce (*trade diversion*). Viner a montré que les effets de la signature d'un accord commercial régional ne sont pas nécessairement univoques : ils peuvent créer du commerce entre les pays signataires et faire disparaître certains échanges entre des pays membres de l'accord et des pays tiers (Viner, 1950 ; Uvalic, 2002). Dans ce cas, la régionalisation

du commerce n'est pas déterminée seulement pas une distance entre des économies, mais par un choix politique. Il peut donc y avoir un rapport de cause à effet entre régionalisme et régionalisation. On sort donc de la sphère strictement économique dans ce cas pour se placer à la jonction de l'économie et de la politique. Des gouvernements entament une coopération à l'échelle régionale parce qu'ils espèrent en retirer des gains pour eux-mêmes et éventuellement mettre dans l'embarras des pays non signataires de l'accord (par l'établissement de mesures protectionnistes vis-à-vis des tiers). La crainte d'éventuels effets de détournement de commerce et d'une perte de compétitivité peut alors amener les pays tiers à rejoindre l'accord régional commercial contribuant à son élargissement (Baldwin, 1993).

Cette idée amène naturellement à un autre facteur qui est la recherche d'effets de taille. Le régionalisme commercial et éventuellement économique permet de créer des marchés de plus grande taille que les marchés nationaux et de faire en conséquence des économies d'échelles recherchées notamment par les petits pays (Cooper, Massell, 1965a et 1965b ; Paulin, 1999). Ces effets de taille intéressent également les entreprises. C'est ce que montre par exemple Maria Greene Cowles dans son étude sur les firmes européennes (Greene Cowles, 1997). Charles-Albert Michalet remarque lui aussi que l'intégration régionale n'est pas que commerciale et que la croissance des échanges commerciaux dans les ensembles régionaux est due non seulement à la baisse de tarifs douaniers mais aussi et peut-être davantage à des stratégies de localisation des firmes qui réorganisent leurs filières productives à l'échelle régionale. Dans les ensembles ainsi constitués, on voit se mettre en place des spécialisations intra industrielles mais avec des produits échangés à contenu technologique différents. Dans ce cas, le meilleur indicateur de l'existence d'un processus d'intégration régional est la nature des biens échangés par des pays voisins. Mais des débats existent sur ce point car, selon certains économistes, le succès d'une intégration régionale devrait se lire plutôt dans la croissance plus rapide du commerce intrabranche relativement au commerce interbranche à l'intérieure d'une zone géographique donnée (Abdelmalki, Trotignon, 2001). Cette idée, développée dans les années 1960 au sein de la Commission des Nations unies pour l'Amérique latine, a été confirmée par les travaux de Krugman et Obstfeld dans les années 1990 (Krugman, Obstfeld, 1995).

1.2.2 Des causes plus politiques

Les causes du nouveau régionalisme (depuis les années 1980) sont toujours économiques mais aussi de plus en plus politiques. Elles ont été mises en lumière par certains économistes, dont le regard se porte au-delà de la seule dimension économique, et par les spécialistes de l'économie politique

internationale (Kébabdjian, 1999). Parmi les économistes, outre H. Regnault et C. Deblock cités plus haut, P. Krugman montre que le régionalisme peut venir de la volonté d'un gouvernement de conforter la stabilité politique d'un voisin. C'est une des causes de la signature de l'ALENA (Krugman, 1993). Pour l'économie et l'économie politique internationale, l'augmentation de la taille d'un marché peut aussi avoir des conséquences économiques notables car elle donne une plus grande force de frappe aux pays membres de l'accord dans des négociations internationales. En créant la CEE, les pays de l'Europe occidentale ont pu renforcer leur position vis-à-vis des États-Unis pour négocier certains tarifs. On retrouve là deux thèmes majeurs dans les débats actuels. Le régionalisme est surtout causé par la volonté de nombreux pays de mieux s'insérer dans la mondialisation et moins de se protéger contre elle. Depuis les années 1990, même lorsque des pays en développement entrent dans un accord, les objectifs ne sont plus vraiment défensifs. Il s'agit plutôt de favoriser les exportations, d'attirer les investissements sans tenter nécessairement de mettre en œuvre des politiques économiques de substitution aux importations (Pomfret, 1988 ; Oye, 1992 ; Eichengreen et Frankel, 1995 ; Bagwell et Staiger, 1998).

Le régionalisme peut aussi avoir des causes ou des objectifs strictement politiques. La création de blocs régionaux peut être favorable par exemple à une meilleure gouvernance mondiale en réduisant le nombre des acteurs impliqués dans le traitement de tel ou tel dossier (Mansfield & Milner, 1999). Mais cette idée demeure assez largement théorique car les exemples concrets sont encore peu nombreux. On ne voit pas par exemple que la présence de l'Union européenne dans certaines enceintes censées organiser le commerce (OMC) ou l'aide au développement (CAD de l'OCDE) ait permis d'apporter de sensibles améliorations dans ces domaines depuis plusieurs années. Par ailleurs, on a vu peu de gouvernements se lancer dans le régionalisme et peu d'opinions publiques les pousser à s'engager au nom d'un idéalisme multilatéral. C.-A. Michalet a souligné les faiblesses d'une telle hypothèse (Michalet, 2004). Certaines analyses essaient de démontrer toutefois que l'effet de taille apporté par le régionalisme commercial peut avoir des effets politiques favorables. C'est une des idées fortes d'un rapport de l'IFRI sur *Le commerce mondial au XXI^e siècle* publié en 2002. Selon ce rapport, qui se veut programmatique, l'UE ne pourra pas maintenir son rang dans la mondialisation si elle n'intensifie pas et si elle n'organise pas mieux ses relations avec ses voisins, notamment les pays méditerranéens et la Russie.³⁰

Le consensus est plus grand autour d'autres hypothèses de travail. Il s'agit entre autres de la nécessité de renforcer des coopérations régionales pour affronter des problèmes transnationaux communs à plusieurs pays dans des domaines aussi variés que les migrations, l'environnement et la

³⁰ Le rapport est disponible à l'adresse suivante : <http://www.ifri.org/files/Economie/ifrit.pdf>

pollution, l'énergie... Dans ce cas, une des causes de l'intégration est la recherche de biens publics régionaux et dans la détermination des espaces pertinents pour la mise en œuvre des politiques ou des modes de gouvernance liés à ces biens publics (Postel-Vinay, 1998). Ces espaces pertinents peuvent avoir n'importe quelle taille : zone transfrontalière, zones transnationale, groupe d'Etats... Par ailleurs, les marchés régionaux s'intègrant en premier, parce que les échanges entre pays proches sont les plus intenses, c'est donc à cette échelle que se posent avec le plus d'acuité d'éventuels problèmes dus à des disparités entre les pays et que les Etats doivent très vite établir des règles communes. C'est pour cette raison que les accords régionaux ne sont en général pas que commerciaux. Ils imposent des règles pour éviter les méfaits du moins disant (Fouquin, Siroën, 1998). Il est en effet plus facile d'offrir une norme minimale, comme bien public, à l'échelle régionale qu'à l'échelle multilatérale. La réciprocité peut être plus facilement atteinte et préservée régionalement que globalement. Aussi, même si deux pays échangent naturellement beaucoup, ils peuvent avoir intérêt à signer des accords pour établir un niveau correct de réciprocité dans de nombreux domaines.

Le régionalisme peut être ainsi motivé aussi par la recherche d'une plus grande crédibilité politique (Uvalic, 2002). L'adoption des règles communes sécurise les acteurs externes (partenaires politiques et économiques) car elle rend les pays qui ont adopté ces règles plus prédictibles. Et si la coopération prend un caractère institutionnel avec des transferts de souveraineté, les incertitudes quant aux comportements des partenaires sont très réduites. Le régionalisme peut donc bien procéder d'une recherche de sécurité. C'est un thème que l'on trouve chez Hettne et Söderbaum (Hettne & Söderbaum, 1998) et chez Deutsch (Deutsch, 1957). Rappelons que chez ce dernier, pour parler de communauté de sécurité, il faut réunir les conditions suivantes : compatibilité entre les valeurs fondamentales des élites politiques des unités concernées, sentiment de sympathie mutuelle et de confiance partagée entre les peuples en question, possibilité de prédire le comportement de l'autre et de se comporter soi-même en fonction de cette prédiction (Battistella, 2003).

Dans certains cas, le régionalisme peut être utilisé par une puissance dominante (un *hegemon*) pour renforcer son poids dans une négociation internationale. Ainsi, la création APEC est une réaction à l'échec de négociations commerciale multilatérales de l'Uruguay Round mais elle procède aussi de la volonté politique américaine de l'utiliser comme un accélérateur du développement des économies asiatiques, face à la Chine par exemple, et comme instrument de négociation avec la CEE. Daniel Van Eeuwen interprète de cette façon le projet étatsunien de Zone de Libre Echange des Amériques (Van Eeuwen, 2007). Inversement, Sindjoun et Vennesson estiment que le régionalisme peut être la réponse de petits pays à une menace réelle ou potentielle d'hégémonie dont les signes seraient perceptibles dans la politique étrangère d'une puissance

régionale jugée envahissante (Sindjoun, Vennesson, 2000). Dans ce cas, le régionalisme peut être interprété de deux façons : il peut être soit un instrument de défense (l'objectif est de faire masse face à une puissance) soit une formule d'accommodement avec l'*hegemon* régional afin de recevoir des récompenses en contrepartie d'un l'alignement.

Dernière hypothèse de travail, l'intégration serait un stimulant des réformes intérieures dans certains Etats. Elle aiderait ces derniers ainsi à mieux s'intégrer dans la mondialisation en les rendant plus compétitifs (Mashayekhi, 2005). Mais elle serait aussi un stimulant de réformes politiques plus globales qu'un gouvernement ne serait pas en mesure de mettre en œuvre sans ce biais en raison de blocages internes trop nombreux (lobbies, opinions publiques). La signature d'un accord régional fait dans ce cas office de levier ou de moyen de contournement des oppositions internes en créant une situation externe de fait accompli.³¹

1.3 L'étonnante discrétion des géographes dans les débats sur l'intégration régionale

1.3.1 Un problème de méthode : définir la région

Dans les débats sur la régionalisation, le régionalisme et l'intégration régionale, la géographie est très discrète. Cet effacement est d'autant plus difficile à comprendre que c'est une des disciplines qui a le plus apporté à la définition du concept de région. Après leur développement sous l'impulsion de Paul Vidal de la Blache (Vidal de la Bache, 1903 ; Sanguin, 1993 ; Berdoulay, 1995), les études régionales ont été confrontées à diverses impasses, en raison notamment de leur caractère de plus en plus monographique. Les géographes se sont en général plus intéressés à la région d'échelle infra étatique qu'aux grands ensembles régionaux multiétatiques. Malgré ces réserves, il serait dommageable de se priver de tout ce que la géographie a pu produire sur ce thème. On peut se demander par exemple si les définitions qu'elles en ont données ne pourraient pas être transposées à l'échelle d'ensembles territoriaux de grande taille.

Le passage par les apports de la géographie est d'autant plus indispensable que les autres disciplines s'intéressent peu à la dimension spatiale du processus d'intégration. Même si le mot « région » revient fréquemment dans les travaux des économistes ou des internationalistes, les définitions qu'ils en donnent sont le plus souvent floues et divergentes. Cela vient en partie de ce que l'espace ne tient pas une place centrale dans la plupart de ces disciplines. Cela peut aussi venir du fait que certaines disciplines n'envisagent l'espace qu'à travers une grille très restreinte. Ce qu'elles gagnent ainsi en cohérence, elles le perdent en puissance d'explication. C'est un des traits

³¹ Il suffit de rappeler comment la CEE a contraint l'Espagne et le Portugal à enclencher un processus de démocratisation avant leur adhésion.

récurrents d'une partie de la littérature économique qui a tendance à ne voir des régions que là où existent des accords régionaux, comme on a pu le voir plus haut, même si les pays signataires de ces pays ne sont pas voisins (Mansfield, Milner, 1999). Et lorsque l'espace est davantage pris en considération par les économistes, c'est presque uniquement à travers la question de la distance (définies de nombreuses manières) – donc du coût - et de son impact sur les interactions entre les économies et sur la localisation des activités.

Il arrive que les internationalistes affirment l'existence de telle ou telle région, mais sans prendre la peine de démontrer son existence (Vayrynen, 2003). Plus grave, il arrive souvent que le concept de région ne soit pas défini du tout. Le livre de Louise Fawcett et Andrew Hurrell est représentatif de cette façon de faire (Fawcett et Hurrell, 1995). Il s'ouvre sur un long chapitre consacré à la théorie du régionalisme sans définir préalablement le concept de région.³² C'est ce que font aussi Mansfield et Milner dans un article récent (Mansfield, Milner, 1999). Les deux auteurs consacrent une pleine page à un début de réflexion sur le concept de région mais, devant la dispersion excessive des contributions et des définitions déjà proposées dans leur discipline, ils décident finalement de ne pas le définir et de s'intéresser plutôt au concept de régionalisme, pensant utiliser finalement celui-ci pour définir celui-là.

Les internationalistes font parfois cet effort de définition mais ils se contentent alors de mentionner un impératif de proximité : ne peuvent constituer une région que des espaces voisins les uns des autres formant un ensemble contigu. Mais certains posent alors la question de la distance adéquate. C'est ce que font Keohane et Nye dans un article sur les dernières évolutions de la globalisation (Keohane & Nye, 2000). Selon eux, dès lors qu'il s'agit de relations entre des pays, il est possible de décliner la notion de distance en allant du régional au global, mais à partir de quelle distance peut-on considérer qu'une distance n'est plus régionale ? Ils n'apportent pas d'éclaircissement sur ce point pourtant crucial.

Souvent, leurs travaux pèchent aussi par excès de statisme ou de dynamisme. Dans le premier cas, la région est plus ou moins explicitement coextensive à un accord régional. Dans le deuxième cas, principalement dans les approches proposées par les constructivistes, la région est envisagée comme une construction sociale. Sa construction ne repose pas que sur des pratiques collectives. Les constructivistes mettent l'accent aussi sur les normes, sur l'existence d'un sentiment d'identité partagée et donc des représentations communes à des gouvernements, des groupes sociaux plus ou moins étendus, des firmes... Ils prennent aussi en compte aussi l'existence de traits culturels communs et tentent de montrer l'existence de corrélations avec des regroupements politiques ou *political blocs* (Meining, 1956). En parlant de constructions sociales, ils mettent enfin

³² Lire l'article « Regionalism in Historical Perspective », de Andrew Hurrell, pp. 36-73.

l'accent sur le caractère instable des limites régionales, construites et reconstruites sans cesse par la distribution spatiale de telle ou telle pratique,³³ même s'ils admettent qu'un ensemble régional peut être charpenté par une armature institutionnelle et économique (Adler, 1997). Cette approche présente l'intérêt d'être fondée sur un doute permanent vis-à-vis des découpages régionaux conventionnels. Elle ne naturalise jamais la région. Mais elle court le risque de négliger un des caractères fondamentaux de toute région : la continuité spatiale. C'est ce que fait par exemple Charles Kupchan qui estime que plusieurs pays qui « partagent une identité communes forment une région, indépendamment de leur localisation » (Kupchan, 1997). Par ailleurs, on peut se demander si le caractère globalisant de cette approche (identités, traits culturels, pratiques sociales, échanges économiques, institutions...) n'est pas vain. Est-il seulement possible de trouver ici ou là une congruence des pratiques et des représentations collectives dans tous ces domaines à la fois dans un espace régional donné ? La réponse est évidemment non. Enfin, comment concilier l'idée de limites régionales instables en permanente redéfinition et l'existence d'une armature institutionnelle commune, nécessairement plus stable ? Il est sans doute possible d'élargir telle ou telle institution commune à de nouveaux territoires entrant dans la région, mais il est quasiment impossible en pratique d'envisager le retrait d'un de ces territoires. En bref, malgré des apports indéniables, on peut se demander si l'approche constructiviste ne pèche pas par excès de théorisation et si ce qu'elle propose peut facilement rendre compte des réalités observables.

Parmi les rares internationalistes ou politistes qui ont mis l'espace au centre de leurs travaux, on peut citer Bruce Russett ou William Thompson. Le premier s'est très sérieusement intéressé à la notion de région dans le cadre de sa réflexion sur les régimes internationaux. Aussi a-t-il donné une place importante à la notion de région internationale dans ses travaux (Russett, 1967). Il distingue ainsi plusieurs types de régions : celles fondées sur un principe d'homogénéité culturelle, celles caractérisées par une convergence de comportements politiques notamment en matière de politique étrangère (à partir de l'étude des votes au conseil de sécurité de l'ONU), celles fondées sur l'existence d'interdépendances politiques (en se fondant sur la carte des organisations internationales), celles fondées sur des interdépendances économiques, celles enfin fondées sur un principe de proximité dans l'espace. On peut ainsi remarquer que ce dernier principe, habituellement considéré comme une condition nécessaire par les géographes, n'est qu'un critère possible parmi beaucoup d'autres pour Russett.

Dans un autre genre, William Thompson explore lui aussi le concept de région, dans un article publié en 1973 (Thompson, 1973). Après avoir analysés les travaux de 21 spécialistes des relations internationales intéressés par l'échelle régionale des relations internationale, il dresse la

³³ R. Vayrynen, parle de « blurred and ever shifting boundaries » (Vayrynen, 2003).

liste des critères proposés par eux pour définir une région. Selon lui, il est nécessaire de réunir quatre conditions pour parler de système régional (*regional subsystem*) : les relations et les interactions entre les acteurs du système régional doivent être suffisamment régulières et intenses pour que tout changement intervenant sur des acteurs affecte ensuite tous les autres ; les acteurs sont « en général » proches les uns des autres ; les acteurs internes et externes doivent reconnaître le système régional comme une aire distincte des autres ; le système doit se composer d'au moins deux acteurs. Cette tentative de mise en ordre, au service de la recherche en relations internationales, est intéressante mais tout géographe pourra s'étonner que la contiguïté spatiale ne soit pas reconnue comme une condition toujours nécessaire.

1.3.2 Des géographes précurseurs

Quelques géographes, notamment en France, se sont intéressés à la régionalisation ou au régionalisme dans les années 1950 et 1960. Mais leurs travaux sont restés isolés. Aussi font-ils figure de précurseurs sans descendance.

Jean Gottmann énonçait déjà quelques idées fortes dans *La politique des États et leur géographie* (Gottmann, 1952). Il constate que des États ont décidé de se regrouper dans certaines régions du monde et que l'établissement d'alliances est une des constantes de l'histoire politique du monde. Il considère que la proximité géographique peut être à la base de solidarités imposées mais qu'il ne faut pas surestimer son rôle. Selon lui, un des gages de réussite du régionalisme serait de le fonder sur une base territoriale large, d'échelle continentale, ce qui serait la seule façon de diluer d'anciennes querelles et méfiances bilatérales entre voisins trop proches. Après avoir fait des comparaisons entre diverses régions du monde, il tente de formuler quelques conclusions générales. Les attitudes régionalistes sont moins déterminées par la localisation géographique des pays que par les types de systèmes politiques et économiques, par les facteurs religieux et culturels, la confrontation à des problèmes communs, l'existence de complémentarités dans les systèmes sociaux (Gottmann, 2005). Seul problème, ces sentiments de solidarités sont décrits par lui en termes très impressionnistes. Surtout, ils peuvent concerner les peuples de pays qui ne sont pas voisins. Par ailleurs, le concept de civilisation qu'il applique à l'espace est on ne peut plus flou. De ce fait, il se révèle difficile d'usage. Comment dire où commence et où finit une aire de civilisation européenne par exemple ? Une telle aire serait dessinée sur la carte du monde à partir d'une série de critères dont rien ne dit qu'ils sont nécessairement les plus pertinents. Au total, la réflexion de Jean Gottmann est intéressante et repose sur des intuitions séduisantes, mais elle

demeure très imprécise dans le vocabulaire et les concepts utilisés. Elle dit peu sur la méthode qu'il faudrait utiliser pour étudier les ensembles internationaux.

Dans les années 1960, Paul Claval s'est aussi intéressé au processus de régionalisation (Claval, 1968). Il constatait que les échanges internationaux commerciaux s'organisaient autour de grands pôles, dont trois étaient dominants, et analysait la formation de « grandes cellules au sein du monde industrialisé » et de « groupements régionaux », soulignant que ces ensembles de taille continentale sont autant de marchés dont la taille est idéale dès lors que l'on cherche à faire des économies d'échelle. Leur formation peut aussi être une réponse aux difficultés de l'économie mondiale (notamment les problèmes monétaires). Il propose plusieurs typologies de ce qu'il appelle finalement des « grands ensembles territoriaux » qui ne sont pas nécessairement fondés sur un principe de continuité territoriale, mais plutôt de cohésion interne. Finalement, il n'étudie pas des grands ensembles régionaux au sens strict, mais des ensembles territoriaux de grande taille dont les ensembles régionaux ne serait qu'un sous-type à côté d'ensembles dont les composantes peuvent être dispersées sur de vastes espaces. Il n'applique le terme de région qu'à des réalités géographiques de taille moyenne, de dimensions inférieures à celles de l'État, et rejette la région de taille continentale. Son approche est exclusivement économique et laisse de côté les travaux des internationalistes qui travaillaient déjà à ce moment sur les théories de l'intégration.

Les géographes spécialistes de l'Union soviétique ont-ils aussi fait figure de précurseurs (Georges, 1962 ; Lydolph, 1963 ; Cole, 1969 ; Blanc et Chambre, 1971 ; Maurel, 1982 ; Radvanyi, 1982 ; Carrière, 1984) ? Dans une certaine mesure, oui. Ils ont étudié un espace de très grande taille (plus de 22 millions de kilomètres carrés) constitué de 15 républiques. La planification a permis d'instaurer des liens sociaux, économiques et politiques tels entre ces dernières que de fortes interactions ont été créées et ont pu faire fonctionner cet ensemble comme une macrorégion intégrée pendant plusieurs décennies. Toutefois, on peut se demander si cette lecture rend vraiment compte de la réalité. L'Union soviétique n'était constitué de 15 républiques que d'un point de vue formel. Dans la pratique, il s'agissait plutôt d'entités administratives où les autorités locales avaient très peu de pouvoir par rapport au centre situé à Moscou. De plus, le territoire de l'URSS correspondait à peu de choses près à celui de l'empire russe qui s'était constitué par extensions successives sur une période de plusieurs siècles. De ce fait, on doit plutôt considérer l'URSS comme un Etat immense, héritier de l'empire russe dans une certaine mesure, que comme un ensemble d'Etats contigus initialement séparés qui se seraient engagés dans un processus d'intégration.

1.3.3 L'échelle macrorégionale a été longtemps négligée par les géographes

Les territoires macrorégionaux sont bien aperçus par de nombreux géographes mais qu'ils s'y intéressent rarement ou qu'ils les regardent comme des sous produits de la mondialisation sans leur accorder une place centrale. Dans la plupart des cas, les géographes qui écrivent sur la mondialisation investissent d'autres thèmes : les réseaux, le déclin du rôle des Etats, les grands flux d'échanges, l'impact local ou régional (au sens infra étatique) de la mondialisation, la métropolisation... Et parmi les géographes qui s'intéressent vraiment à la régionalisation d'échelle macro, beaucoup n'utilisent qu'une seule focale. Ils ne s'attardent le temps de quelques paragraphes que sur les ensembles constitués sur la base de traités régionaux commerciaux, ignorant les travaux pourtant riches et décisifs des économistes, des internationalistes et d'autres disciplines.

Dans les dictionnaires de géographie les plus utilisés, la région au sens d'ensemble multiétatique est négligée ou à peine effleurée. Le dictionnaire dirigé Roger Brunet, Robert Ferras et Hervé Théry rappelle simplement que le mot région est appliqué par l'ONU à de grandes fractions du système monde composées d'États contigus (Brunet, Ferras, Théry, 1997). Quant au dictionnaire dirigé par J. Lévy et F. Lussault (Lévy, Lussault, 2003), il ignore le concept de région transposé à cette échelle. Celle-ci n'est évoquée qu'au détour d'une phrase dans l'entrée « géographie régionale » pour rappeler l'existence de « dynamiques d'associations régionales » (ALENA, MERCOSUR). Par ailleurs, les deux dictionnaires ne proposent pas d'entrées « régionalisation », « régionalisme » et « intégration régionale ». Le plus surprenant est que les nombreux dictionnaires thématiques consacrés à la mondialisation accordent relativement peu d'attention à la régionalisation. Dans le dictionnaire de Cynthia Gorra-Gobbin (Ghorra-Gobin, 2006), le thème de la régionalisation est abordé exclusivement à travers la formation des accords régionaux à l'exception de l'Asie orientale. L'article consacré à l'intégration régionale est flou sur la définition des ensembles retenus. Martine Azuelos parle par exemple d'Europe occidentale. Quelles en sont les limites ? Cette façon de faire implique que, si régionalisation il y a, elle s'arrêterait aux limites conventionnelles de l'Europe occidentale, ce qui est douteux. Le dictionnaire dirigé par Pascal Lorot (Lorot, 2001) suit la même démarche.

Dans des ouvrages plus spécialisés, les tendances sont souvent identiques. Isabelle Généau de la Marlière et Jean-François Staszak abordent très brièvement la question du régionalisme dans leur manuel de géographie économique (Généau de la Marlière, Staszak, 2000). Il s'agit en l'occurrence d'un régionalisme formel au sens commercial. Les deux auteurs affirment que le régionalisme définit des « régions économiques » sans entrer dans le détail. De son côté, Olivier Dollfus, qui a pourtant beaucoup travaillé sur la mondialisation, ne s'est quasiment pas intéressé à

la régionalisation de l'espace mondial et aux processus d'intégration à cette échelle. Dans *Mondes nouveaux* (Brunet, Dollfus, 1990), il propose bien quelques développements sur la place de la CEE. Il reconnaît qu'elle a un rôle dans les échanges internationaux et affirme que les membres de la CEE font partie de l'oligopole mondial, mais les deux têtes de la polarisation du système monde seraient les États-Unis et l'URSS et eux seuls. La CEE est donc bien un membre du club mais elle n'est pas polarisatrice. Plus loin, il fait une courte histoire des ententes régionales (essentiellement militaires) et de la construction européenne mais il ne dit rien sur le processus de régionalisation. Il reprend à son compte le découpage par continents et parle du « petit continent européen » sans prendre en considération les interactions entre ce petit « continent » et les régions proches. Dans un livre de 1997 republié récemment (Dollfus, 2007), il consacre moins de trois pages aux ensembles régionaux, sans donner d'information sur sa méthode délimitation. Enfin, Jacques Lévy n'accorde pas une ligne à l'échelle macrorégionale dans le livre qu'il a dirigé sur la mondialisation (Lévy, 2008) comme si les phénomènes de proximité spatiale ne jouaient plus aucun rôle dans la distribution des échanges par exemple.

Dans l'*Encyclopédie de géographie* (Bailly, Ferras, Pumain, 1995), le chapitre rédigé par Yves Berthelot est entièrement consacré aux marchés communs dans le monde. Il se fonde exclusivement sur le maillage des accords régionaux. Quant à Jean-Paul Charvet, dans la même publication, il parle volontiers de blocs économiques régionaux mais il ne prend en compte que l'Union européenne, l'ALENA, l'ASEAN... Il offre cependant une analyse plus poussée que Berthelot en montrant qu'il existe une complémentarité entre régionalisation et mondialisation sans pour autant analyser de façon approfondie le processus dans le temps et dans l'espace.

Laurent Carroué (Carroué, 2007) prend quant à lui quelque distance vis-à-vis des accords régionaux. Il ne parle pas de « régionalisation » mais de « continentalisation » ou de « polarisation continentale » des échanges commerciaux en s'appuyant sur une matrice d'échanges commerciaux de l'OMC constituée de quelques grands blocs (Amérique du Nord, Amérique latine, Europe, CEI, Afrique, Moyen Orient, Asie). Cette méthode est plus nuancée. Pour autant, elle n'est pas totalement convaincante car on ne sait pas pourquoi ces blocs continentaux ou subcontinentaux ont été choisis. De plus, les régions retenues par l'OMC dans son rapport annuel sur le commerce mondial ne sont souvent pas comparables et varient d'un chapitre à l'autre. Plus loin, Laurent Carroué fixe finalement son attention sur des ensembles définis par des accords régionaux en soulignant que leur vocation serait de faciliter la circulation des marchandises. L'approche est donc

strictement économique et commerciale, à l'instar de nombreuses autres publications géographiques.³⁴

1.3.4 Un thème qui fait son retour en géographie avec des méthodes variées

L'échelle régionale au sens de grand ensemble multiétatique entre petit à petit dans les questionnements des géographes depuis les années 1990. Les approches proposées sont très variées et appliquées à des parties du monde très diverses. On peut estimer que ces travaux se répartissent *grosso modo* dans deux groupes en fonction de la méthode utilisée. Une première méthode consiste à délimiter un ou des ensembles régionaux à priori et d'en étudier l'organisation interne, sans en justifier les limites. Cette méthode fait courir le risque d'une excessive naturalisation des ensembles régionaux ainsi définis, comme s'ils avaient existé de toute éternité alors que leur existence peut n'être qu'affaire de représentations et de conventions. Toutefois, elle a des justifications. On peut en effet décider de choisir un ensemble de pays proches les uns des autres et d'étudier leurs relations dans une démarche résolument régionale. Cela peut être une façon comme une autre de chercher à valider ou à infirmer l'hypothèse de la régionalisation et à vérifier la pertinence d'ensembles régionaux dont les limites sont rarement questionnées. Une deuxième approche ne propose pas de définition *a priori* d'ensembles régionaux. Elle a mis en œuvre des indicateurs variés (commerce, migrations, tourisme, investissements). Une fois cartographiés, les résultats permettent éventuellement de distinguer des ensembles régionaux.

Parmi les géographes qui choisissent a priori des ensembles régionaux sans justification particulière, on trouve par Christian Taillard qui a coordonné un ouvrage collectif sur l'Asie orientale (Taillard, 2004). Cette publication présente l'intérêt d'être pluridisciplinaire et d'aborder le problème de la régionalisation par plusieurs entrées (économie, tourisme, géopolitique, régionalisme, diaspora chinoise, migrations de travail, coopération transnationales...). Il propose donc une approche globale de la régionalisation et aborde des problèmes de fond. Christian Taillard pointe du doigt les problèmes de méthode et les imprécisions récurrentes du vocabulaire autour du thème de la régionalisation et de l'intégration régionale. Malheureusement, il rappelle, trop brièvement et partiellement, que les économistes travaillent sur la régionalisation depuis longtemps mais il ne tire pas parti de leurs recherches. Par ailleurs, les auteurs de cet ouvrage collectif ne s'interrogent ni sur la pertinence de l'idée de régionalisation en Asie orientale ni sur la pertinence

³⁴ Les découpages proposés par Claude Manzagol (Manzagol, 2003), Jean-Paul Rodrigue (Rodrigue, 2000) ne sont pas plus convaincants et se révèlent très conventionnels.

de la catégorie géographique « Asie orientale » d'une façon générale. Cet ensemble régional est présenté comme un postulat de départ admis une fois pour toute. C'est un choix qui peut se justifier mais qui ne permet pas de couvrir la totalité de la problématique liée à l'intégration régionale.

Pierre Beckouche procède un différemment (Beckouche, 2008) tout en partant du postulat que la régionalisation existe et qu'elle dessine des groupes d'Etats entre lesquels il existe des interactions fortes dans de nombreux domaines (échanges commerciaux, migrations, tourisme...). Son approche est comparative (Europe, Asie orientale, Amérique) et il s'attache à analyser la progression hésitante d'un régionalisme nord – sud qui semble mieux fonctionner en Amérique et en Asie orientale qu'en Europe. Son analyse est concentrée principalement sur le voisinage méditerranéen de l'Europe. Son livre présente l'intérêt de ne pas considérer comme admise l'idée que la régionalisation s'arrête aux portes des blocs commerciaux fondés sur des accords régionaux. Les interactions politiques, économiques et commerciales existent aussi entre les blocs et leurs environnements régionaux. C'est ce qu'il appelle « mesurer l'intégration régionale dans les ACR et au-delà des ACR ». La lecture de cet ouvrage suscite beaucoup de questions. Le voisinage sud s'arrête-t-il effectivement aux pays méditerranéens ? Il s'agit là de ce qu'on appelle le voisinage institutionnel, mais jusqu'où se déploie le voisinage fonctionnel de l'Union européenne ?

D'autres publications récentes prennent le même parti bien que leurs auteurs s'intéressent à des thèmes parfois différents. Ce parti méthodologique a été retenu une équipe rassemblée par François Taglioni et Jean-Marie Théodat dans un livre consacré à l'Amérique latine (Taglioni, Théodat, 2007). Les auteurs ont fait le choix *a priori* d'un espace de très grande taille, l'Amérique latine (y compris les Caraïbes), avant d'en étudier certaines dynamiques internes qui relèvent du régionalisme et de l'intégration. Les diverses contributions étudient des processus d'intégration à différentes échelles (régionale et subrégionale), en accordant autant d'attention aux réseaux qu'aux territoires et à des acteurs de tous types (Etats, organisations régionales, firmes, réseaux de trafiquants...). L'intégration est donc vue par les deux bouts : pilotée depuis le haut par les gouvernements et construite de façon plus spontanée et informelle par le bas. L'approche se veut aussi critique avec une analyse des discours qui président au projet d'intégration à l'échelle latino-américaine ou à l'échelle du bassin amazonien par exemple. Preuve que les géographes peuvent apporter beaucoup à des débats engagés depuis longtemps sans eux, même si le concept d'intégration régionale n'est jamais défini ici de façon ferme et même si l'espace retenu n'est finalement pas justifié.

Dans un esprit proche, on doit signaler aussi les contributions de Christian Girault, consacrées aux intégrations régionales en Amérique du sud depuis très longtemps. Bien qu'il soit géographe, sa plus récente publication est résolument pluridisciplinaire et intègre les analyses de

juristes, d'économistes, de politologues, de spécialistes des relations internationales et de géographes européens et latino-américains. Dans sa contribution, Christian Girault propose une mise en ordre conceptuelle. Selon lui, l'intégration se fera sur le long terme en Amérique du Sud (Girault, 2009) et elle peine à prendre son essor même si la dynamique est incontestablement enclenchée. Il affirme que l'intégration régionale est un processus qui impliquerait le territoire de plusieurs Etats voisins et repose sur quelques conditions : existence et renforcement d'institutions régionales, existence d'infrastructures qui connectent des espaces étatiques contigus mais mal reliés initialement, rédaction et respect de règles communes (notamment en matière de solidarité spatiale). Son attention ne se porte pas sur des processus d'intégration transnationaux qui ne concerneraient qu'une partie des territoires des Etats sud américains, ni sur des formes d'intégration qui ne seraient pas pilotées par les gouvernements. La définition retenue est donc assez restrictive. Mais dans un souci de clarification, il suggère d'utiliser le mot « Région » avec une majuscule pour désigner tout grand ensemble qui regroupe plusieurs nations. Cela permet d'éviter une confusion avec ce qu'il appelle la région traditionnelle d'échelle infra-étatique. Il propose aussi l'utilisation de l'expression « Grande Région ».

François Taglioni applique quand à lui les concepts de régionalisation, de régionalisme et d'intégration régionale aux ensembles insulaires.³⁵ Avant de s'engager dans l'étude des ensembles insulaires, il fait un effort de clarification conceptuelle. Il rappelle que « le mot "regionalism" est employé pour désigner et couvrir le processus de création d'accords de coopération ou d'intégration régionale » et correspond « au processus de coopération ou d'intégration régionale ». Selon lui, « l'intégration régionale est une étape avancée, mais non obligatoire, de la coopération régionale. Elle peut déboucher sur une intégration économique qui correspond à un marché commun avec unification des politiques économiques (sans doute l'étape prochaine de l'Union européenne) ou sur l'intégration politique qui suppose que les États-nations renoncent à leur souveraineté pour se fondre dans un nouvel État de type fédéral » (Taglioni, 2003, volume 2, p. 120). Il n'envisage donc l'intégration que dans un contexte institutionnel qui engagerait plusieurs Etats. Il ne prend donc en compte que ce que l'on appelle l'intégration formelle, laissant de côté l'intégration informelle et l'intégration fonctionnelle. Il rappelle fort justement qu'il est vain de définir la régionalisation et l'intégration régionale sans avoir préalablement défini le concept de région. C'est ce qu'il fait dans la dernière section du deuxième volume de son habilitation. Pour lui la région, c'est ce « qui donne aux processus de coopération et d'intégration régionale de l'existence et de la consistance ». La régionalisation est définie comme la délimitation de « l'espace pertinent pour l'action », reprenant

³⁵ *Recherches sur les petits espaces insulaires et leurs organisations régionales*, thèse d'habilitation à diriger des recherches, soutenue le 19 novembre 2003. Disponible sur Internet : <http://www.taglioni.net/hdr.htm>. On lira en particulier la troisième section du volume 2, sur les « Dynamiques territoriales à l'échelle régionale ».

une acception développée par les sciences politiques et les relations internationales (Smouts, 1997), ou comme la formation de « grands blocs régionaux qui cherchent des ententes le plus souvent à visée libre-échangiste ». Ces définitions sont sans doute trop restrictives car elles font la part trop belle à l'action des Etats et des gouvernements. Par ailleurs, elles reposent sur des partis pris discutables : elles ignorent la définition la plus commune de la régionalisation retenue par la plupart des études dans de nombreuses disciplines, à savoir la concentration régionale des échanges internationaux ; elles ne tiennent pas compte des définitions de la région fonctionnelles proposées par les géographes et par certains économistes proches des géographes tels que Boudeville (Boudeville, 1964).

Les géographes réunis notamment autour de Clarisse Didelon et Claude Grasland tentent aussi d'avancer dans l'étude du processus d'intégration régionale en concentrant leurs analyses essentiellement sur l'Europe mais en procédant de façon inverse. Les travaux réalisés par cette équipe aboutissent à une mise en cause des continents tels qu'ils sont conventionnellement délimités (Didelon, Grasland 2006 ; Didelon, Grasland, Richard, 2009). Sans nier l'existence et l'importance des réseaux mondiaux (réseaux métropolitains notamment), ils mettent en lumière des ensembles régionaux compacts de grande taille et donnent à voir un espace fonctionnel dit « européen » ou « euroméditerranéen ». Il se dessine par de multiples convergences et interactions entre les territoires qui le composent. Par ailleurs, ses limites excèdent largement celles de l'Union européenne à 27. Ils montrent ainsi que les analyses consacrées aux limites de l'Union européenne et même de l'Europe ont perdu une partie de leur sens. La régionalisation *de facto* a déjà dépassé les ensembles intégrés fondés sur des accords régionaux comme l'UE. Les interactions entre l'intérieur et l'extérieur sont déjà très fortes et il convient de trouver les moyens de les encadrer et d'en tirer tout le profit possible sans avoir à passer nécessairement par de nouveaux élargissements, ce que l'Union ne peut pas se permettre.

Cette méthode a été également mise en œuvre par certains géographes généralement anglo-saxons qui s'intéressent au commerce international. Tenant compte des études réalisées par les économistes, ils ont utilisé des indicateurs qui permettent d'effacer les effets de taille. La modélisation permet par exemple de calculer des potentiels d'échanges entre les économies et de comparer des flux attendus avec des flux observés (Richard et Zanin, 2009). Cela fait apparaître des ensembles régionaux à l'intérieur desquels les économies sont davantage en interaction qu'avec le reste du monde. Toutefois, les méthodes utilisées ne sont pas toujours exemptes de critique. Par exemple, dans un article récent, J. Poon, E. Thompson et P. Kelly (Poon, Thompson, Kelly, 2000) comparent des flux estimés et des flux observés (commerce de marchandises et investissements

directs). Les auteurs ne comparent que deux années (1985 et 1995), ce qui présente un inconvénient : les évolutions des flux commerciaux de marchandises ne sont pas parfaitement linéaires et peuvent connaître certaines années des inflexions brutales accidentelles à la hausse ou à la baisse. Pour effacer d'éventuels accidents, il vaudrait mieux comparer des valeurs moyennes annuelles sur plusieurs périodes d'au moins trois années. Par ailleurs, les auteurs se fondent sur les données du commerce fournies par le FMI. Or celles-ci présentent l'inconvénient d'être très mal renseignées pour l'ex-URSS et beaucoup d'autres pays avant 1992. Comment dans ces conditions avoir une bonne représentation de la régionalisation dans les années 1980 ? Enfin, l'idée de comparer flux commerciaux et d'investissements directs est bonne en théorie, mais il existe des obstacles : l'inexistence d'une base de données fiable des IDE à l'échelle mondiale ; le choix des flux d'IDE et non des stocks alors que les premiers sont très instables et ne renseignent pas bien sur les liens durables établis entre les économies ; la prise en considération des flux en provenance ou à destination des pays les plus riches uniquement (pays de l'OCDE). Dans le même esprit, mais avec des méthodes de calcul différentes, on peut citer des travaux consacrés au commerce international par d'autres géographes comme Wieslaw Michalak et Richard Gibb (Michalak, Gibb, 1997), John O'Loughlin et Luc Anselin (O'Loughlin, Anselin, 1996), J. O'Loughlin et H. Van der Wusten (O'Loughlin, Van der Wusten, 1990), J. Poon (Poon, 1997).

1.3.5 De vigoureuses mises en cause de la régionalisation et de l'intégration régionale

Certains analystes formulent des critiques très sérieuses en l'encontre de l'idée de régionalisation et d'intégration régionale. Tous ne sont pas géographes mais tous l'ont fait dans des travaux portant sur les modalités spatiales de la mondialisation. Parmi eux, on trouve ceux qui travaillent sur les réseaux et sur la ville globale. Plusieurs ont fort bien mis l'accent sur un phénomène apparemment paradoxal : la mondialisation élargit les échelles de l'échange et diffuse des biens ou des pratiques à l'échelle du monde entier, tout en favorisant une extrême concentration de certaines activités dans un petit nombre de métropoles ou de mégalo-pôles qui finissent par fonctionner en réseau. L'hypothèse est que ces métropoles ou villes globales forment une sorte d'espace réticulaire composé d'agglomérations davantage en interaction les unes avec les autres qu'avec leur environnement géographique proche (Dollfus, 2007). Ainsi, la distance kilométrique et la proximité dans l'espace perdraient leur rôle dans l'organisation de l'espace, surtout pour des activités dématérialisées comme la finance et l'ensemble des services de haut niveau. On trouve ce type de raisonnement chez Saskia Sassen (Sassen, 2001 et 2004).

C'est en s'appuyant sur ces travaux et sur ses propres recherches concernant les logiques de localisation des firmes que Pierre Veltz a proposé dans les années 1990 de parler de l'économie d'archipel (Veltz, 1997 et 2007). Il formule des critiques très fortes contre la régionalisation. Pour lui, l'hypothèse d'un retour des logiques de proximité dans des ensembles régionaux constitués par des pays voisins est une hypothèse faible, parce que la réduction des coûts ne concerne pas que les transports à courte distance, parce que l'espace mondial est traversé de réseaux et parsemé de nœuds qui concentrent les flux au détriment d'autres espaces et parce que le fonctionnement de l'économie et des firmes met en avant la contrainte temporelle, ce qui donne une sorte de priorité aux systèmes logistiques bien organisés et minimise le facteur proximité géométrique.

A ces critiques, il est toutefois possible d'apporter d'ores et déjà quelques éléments de réponse qui incitent à penser que la régionalisation et l'intégration régionale ne sont pas des idées farfelues. Le positionnement de Pierre Veltz part de l'hypothèse que certains territoires sont en voie de déconnexion vis-à-vis de leur environnement régional proche, à la suite de Saskia Sassen par exemple. A vrai dire, il s'agit plus souvent d'une hypothèse que d'une réalité avérée et mesurée. En l'état actuel de l'outillage statistique, il est difficile de dire quelle part de sa valeur ajoutée une ville ou un territoire local produit dans le cadre de ses échanges avec des territoires éloignés, éventuellement situés à l'étranger, ou bien avec des territoires proches ou situés dans le même pays. Les statistiques dont on dispose, y compris dans les pays les plus développées, ne permettent pas de faire la discrimination entre ces deux sphères d'échanges et de calculer leur volume. Dans ces conditions, il est difficile de déterminer le degré d'internationalisation d'une métropole et d'affirmer qu'il y a bien déconnexion vis-à-vis de l'espace le plus proche.

Et même si cette hypothèse était validée, faire des villes globales des espaces économiques indépendants décrochés de leurs territoires nationaux et de leur environnement régional aurait peu de sens. Les plus grandes métropoles, aussi globales soient-elles, fondent une part de leur attractivité sur des externalités encore largement financées par la puissance publique ; leurs entreprises recrutent des salariés venus d'institutions situées dans le même territoire national. De plus, comme le rappelle Ludovic Halbert, « des mécanismes redistributifs assurent une complémentarité financière de fait entre les territoires fortement créateurs de richesse et ceux qui bénéficient de transferts fiscaux ou sociaux. Au-delà de l'action politique, des processus de diffusion de "l'innovation des plus grandes villes vers les plus petites ou encore des dynamiques de débordement liés à la proximité aux grandes métropoles pourraient par ailleurs alimenter des effets d'entraînement. Ce qui limiterait d'autant le découplage des systèmes urbains, voire renforcerait les solidarités entre les territoires » (Halbert, 2005).

Certaines recherches font penser que le réseau mondial des métropoles n'est pas encore l'alpha et l'oméga de la mondialisation. On citera ici seulement deux exemples. Dans une recherche récente, fondée sur l'étude des flux de télécommunication des firmes, Ludovic Halbert a montré que celles qui sont installées dans la région Ile-de-France conservent un ancrage principalement régional voire local (Halbert, 2005). Et Peter Taylor a montré que « la plupart des villes qui proposent des services à l'échelle mondiale sont très similaires aux villes voisines situées dans la même région du monde. Cela signifie que les villes d'une même région se caractérisent par des combinaisons de services similaires, lesquelles sont différentes de celles des villes d'autres régions » (Taylor, 2004). Le réseau des villes mondiales a une dimension régionale même s'il possède aussi certains caractères de ce qu'il appelle de strates (hiérarchie) avec des villes qui se ressemblent fortement bien que situées dans des parties du monde éloignées. Nadine Cattan parvient à des conclusions qui donnent du crédit à l'hypothèse de l'intégration régionale en analysant les échanges aériens entre les villes. C'est un fait qu'elle souligne à propos des villes du Sud (Amérique et Asie), donnant à voir des systèmes fondés sur des interdépendances ou des dépendances dissymétriques. Selon, elle la proximité demeure un multiplicateur de l'échange (Cattan, 2004).

1.3.6 De l'utilité de la région telle qu'elle définie par les géographes ou par les économistes sensibles à l'espace géographique

Il faut reconnaître qu'il est difficile de s'entendre sur le sens de l'expression intégration régionale si on ne s'entend pas au préalable sur la définition du concept de région. Les géographes et quelques économistes très sensibles à l'espace géographique, ont beaucoup produit sur ce concept situé leur discipline. Seule réserve : leurs travaux ont porté essentiellement sur la région locale d'échelle infra étatique. On peut se demander s'il est possible de transposer leurs analyses à l'échelle plus petite des grands ensembles territoriaux.

Les grands types de régions définis par les géographes sont bien connus. Ils ont d'abord distingué, outre des régions administratives et des régions dites « historiques », des régions homogènes, repérables à partir la distribution de certains caractères : données physiques, activités anthropiques, prédominance de telle ou telle production ou spécialisation économique, forme de peuplement ou traits culturels (Claval, 1995). Cette approche a ouvert la voie à l'étude des régions dites géographiques. Une région géographique se définissant comme la combinaison particulière, propre à la région étudiée, de données naturelles et humaines. La région était ainsi définie comme une

réalité autonome, généralement de taille infra étatique. Prenant conscience des dérives et des impasses d'une telle approche, certains géographes ont montré que le principe d'homogénéité était finalement peu approprié car il niait l'action des sociétés humaines qui crée de l'hétérogénéité. C'est alors qu'on recommença à s'intéresser aux régions polarisées, dans le sillage des études portant sur la ville. Les géographes s'intéressèrent ainsi davantage aux relations économiques, aux faits de circulation et d'échanges et moins aux espaces ruraux et aux genres de vie (Claval, 1995 ; Pinchemel, 1997).

Déjà Vidal de la Blache s'était intéressé aux phénomènes de polarisation à travers l'étude de ce qu'il appelait des régions nodales.³⁶ Et Henri Hauser avait parlé dès 1924 de « région économique » pour désigner un type d'espace, nécessairement dynamique, opposé à la région naturelle, caractérisée par sa permanence dans le temps long. La région économique était définie comme « la zone où s'exerce l'action prépondérante d'un grand centre urbain » (Hauser, 1924). L'idée fit son retour dans les années 1960, impliquant l'existence d'une relation de complémentarité dissymétrique et d'une intégration fonctionnelle entre un centre et une périphérie. Elle est explorée dans l'œuvre de plusieurs géographes (Juillard, 1962) et d'économistes comme Jacques-Raoul Boudeville qui reprend l'idée d'interdépendance pour étudier le rayonnement commercial des agglomérations urbaines (Boudeville, 1964 et 1973). Par définition, ce type de région a des limites mouvantes et imprécises.

Etienne Juillard (Juillard, 1962) mit l'accent mais sur le principe de hiérarchie, compte tenu du fait que les économies les plus évoluées sont caractérisées par des structures socio-professionnelles complexes repérables dans « des courants d'échanges », des formes diverses de relations, dans « des réseaux de centres organisateurs qui structurent l'espace en ensembles nouveaux ». Ces ensembles nouveaux ne sont pas fondés sur l'uniformité mais sur la complémentarité entre les éléments qui les composent. Il parle d'intégration fonctionnelle pour définir la région comme un espace doté « d'une certaine autosuffisance, nullement dans le sens d'une autarcie économique, mais dans la mesure où la plupart des fonctions et services les plus importants y sont représentés, de sorte que la région est capable de satisfaire la plupart des besoins de ses habitants, sa métropole possédant un pouvoir d'impulsion et de décision, et le recours à l'échelon plus élevé ne concernant que des domaines exceptionnels ou très spécialisés » (Juillard, 1962).

Ces idées furent transposées à des échelles plus petites par des géographes ou des économistes intéressés par l'espace géographique qui se mirent à analyser non plus telle ou telle région en elle-même mais les relations entre les régions, distinguant toujours dans une approche

³⁶ C'est un thème qu'il aborde en particulier dans son article intitulé « Les régions françaises », dans la *Revue de Paris*, décembre 1910, pp. 821-849.

systémique des régions centrales et des régions périphériques. L'économiste John Friedmann distinguait ainsi des régions centrales, des régions de transition en développement, des régions frontières, des régions de transition en déclin et des régions spéciales (Friedmann, 1966). La région était définie comme un système. Mais plusieurs régions pouvaient à leur tour constituer un système plus vaste. Philippe et Geneviève Pinchemel estiment à ce propos que les Etats peuvent être considérés comme des régions dès lors que l'on met à jour un système continental. Ils estiment même que « la gamme des tailles des régions est très étendue, des Etats aux dimensions de continents, de l'immensité de la Cotton Belt... à l'exiguïté herbagère du pays d'Auge » (Pinchemel, 1997). La région peut donc être assimilée à un système, quelle que soit la taille de ce système. Elle se donne à voir dans l'existence d'interactions fortes entre des éléments voisins, alors que les relations sont moins fortes avec des éléments externes. L'idée d'intégration renvoie ainsi à l'existence d'un tel système et aux interactions qui le constituent. Tous les éléments en interaction forment une réalité géographique qui les dépasse au sein de laquelle chacun a une place et une fonction particulière. Le système est par essence dynamique. Il peut s'étendre, se rétracter, évoluer dans son organisation interne, disparaître... Tous ces traits peuvent sans mal être transposés à des ensembles multiétatiques de taille continentale, pourvu que le principe de contiguïté spatiale soit respecté.

Alain Reynaud a beaucoup contribué à l'exploration du concept d'intégration, notamment dans son livre *Société, espace et justice* (Reynaud, 1981), qui se présente comme une étude des liens existant entre les sous ensembles territoriaux. Selon lui, il n'y a plus gère de territoire qui fonctionne comme un isolat et qui vivrait de ses seules ressources. Pour dresser le bilan des liens entre territoires, il faut regarder les flux d'hommes, de marchandises et de capitaux, partant du principe que ces flux sont inégaux en quantité et en qualité, ce qui crée une dissymétrie et donc une différenciation qui s'exprime éventuellement sous la forme d'une relation centre périphérie. Pour Alain Reynaud, le centre se définit à partir de certains critères sa masse de population, sa capacité notable de production, son niveau de vie élevé, son développement plus ancien que les sous ensembles territoriaux voisins, sa capacité d'innovation plus grande, sa capacité d'attraction causant une concentration d'activités, sa concentration de pouvoir financier et économique. Inversement, la périphérie se caractérise par son niveau de vie moins élevé, ses productions moins élaborées, son affaiblissement et sa perte de substance par rapport au centre, par des soldes migratoires et des soldes financiers négatifs sur la longue durée et l'absence d'autonomie en matière décisionnelle. Ce schéma peut se décliner à travers des variantes. Le centre n'est pas toujours unique et une situation de type centre périphérie n'est pas immuable.

Alain Reynaud distingue plusieurs types de situations dans le rapport centre-périphérie en incorporant la variable de la longue durée. Il définit des situations de domination pure, où la concentration s'opère au profit exclusif du centre et où la périphérie est au service du centre, ce qui peut aller pour celle-là jusqu'au stade de la désertification. Il distingue aussi une situation de redistribution des tâches, qui s'accompagne selon lui d'un processus d'intégration. Alain Reynaud définit ce dernier comme le fait pour le centre d'envoyer vers la périphérie une partie de ses capitaux et de ses habitants. Il n'y a donc intégration que lorsqu'on sort d'une relation à sens unique. Les flux migratoires vers le centre diminuent. Le centre cherche à concentrer plutôt des activités de haut niveau et à protéger la qualité de vie de ses habitants et devient un hypercentre, car il conserve l'initiative et le pouvoir. Alain Reynaud distingue trois types de périphéries intégrées : les périphéries intégrées et exploitées (fournisseuses de gisements miniers, énergétiques et « paysagiques », caractérisées par des milieux humains fragiles au prix de dégradations environnementales et d'une acculturation brutale des populations), les périphéries intégrées et annexées (l'hypercentre crée des unités de production en investissant dans la périphérie pour y développer des activités peu évoluées) et les associés. L'intégration réside ainsi dans l'existence d'une relation dans les deux sens entre le centre et la périphérie, les deux formant un espace fonctionnel. Elle peut donc avoir un caractère simplement fonctionnel et pas nécessairement institutionnel. Elle n'est pas figée dans l'espace. La contribution de Reynaud est décisive et son approche a été appliquée ensuite à divers espaces régionaux dont l'Europe (Durand, Lévy, Retailé, 1992).

1.4 Définitions de l'intégration régionale

1.4.1 Les formes de l'intégration régionale

Les définitions de « régionalisation » et de « régionalisme » posent de nombreux problèmes mais cette première partie a permis d'aboutir, nous l'espérons, à des définitions claires. En ce qui concerne « l'intégration régionale », la tâche est plus ardue. Pour ce faire, on s'appuiera pour commencer sur une définition générale de l'intégration proposée Christian Deblock et Christian Constantin, économistes qui collaborent au Groupe de Recherche sur l'Intégration continentale de l'Université du Québec à Montréal. Ils affirment que l'intégration est « le processus de création, d'élargissement et d'approfondissement des réseaux de relations privilégiés entre diverses unités distinctes » (Deblock et Constantin, 2000). On peut parler d'intégration régionale dès lors que les territoires concernés par le processus tendent à et éventuellement finissent par former un tout

nouveau. Cette nouvelle entité ne se définit pas tant par ses limites que par son contenu qui tend à se densifier. En d'autres termes, l'intégration régionale ne procède pas par découpage a priori mais par inclusion. C'est un processus centripète.

Plus précisément, l'intégration régionale désigne un processus de création, d'accroissement et d'approfondissement des interactions entre des unités territoriales initialement distinctes mais contiguës. Le processus aboutit théoriquement à la formation d'un ensemble régional autonome à l'intérieur duquel les interactions entre les territoires constitutifs sont plus fortes qu'avec les territoires externes. Les ensembles régionaux ainsi définis peuvent être de toutes tailles. Ils peuvent être constitués par les territoires additionnés de plusieurs pays contigus ou former des ensembles transnationaux déployés sur le territoire de plusieurs Etats sans nécessairement inclure ceux-ci en entier, pourvu qu'il n'y ait pas de rupture de la continuité spatiale. Ainsi, afin d'éviter toute ambiguïté, on peut proposer l'expression d'intégration « macrorégionale » dès lors que le processus concerne un ensemble multiétatique. Cela permet de réserver l'adjectif « régional » pour des territoires infra étatiques de petite taille.³⁷ Cette proposition prend le contrepied de celle de G. W. Skinner, cité par Thierry Sanjuan, qui a divisé le territoire de la Chine impériale en 9 macrorégions socioéconomiques à partir de l'observation des armatures urbaines (Skinner, 1977 ; Sanjuan, 2000).

Le processus d'intégration régionale est perceptible dans de nombreux domaines et peut être plus avancé dans certains que dans d'autres. Par exemple, l'intégration économique ne signifie pas nécessairement qu'il existe une intégration politique.

L'intégration peut être symétrique ou asymétrique. Dans le premier cas, les territoires ou les acteurs concernés sont tous de force égale. Dans le second, l'ensemble régional est « polarisé » par un centre dominant ou hégémonique lié à des périphéries.

L'intégration régionale peut avoir un caractère institutionnel ou non institutionnel (formel ou informel). Dans le premier cas, elle est pilotée par les gouvernements ou toute autorité politique légitime ou reconnue comme telle. Dans le second cas, elle est impulsée par d'autres acteurs dont les pratiques tendent à produire un espace régional (des firmes aux individus, en passant par les associations ou des collectivités locales) en renforçant les interactions ou interdépendances entre les territoires où ils sont situés. Dans ce cas toutefois, le rôle des gouvernements voire d'institutions supranationales n'est pas toujours nul car il permet de créer le cadre sans lequel ces pratiques resteraient sans doute marginales voire impossibles. Il arrive donc souvent que l'intégration soit institutionnelle et informelle à la fois, mais l'une peut aller sans l'autre. On pourra éventuellement parler d'intégration fonctionnelle lorsque les interactions croissantes s'appuient sur des complémentarités entre territoires contigus et complémentaires.

³⁷ Le préfixe macro devrait donc en toute rigueur être ajouté à régionalisation et régionalisme. Mais cet usage ne s'est pas imposé.

L'intégration régionale peut être plus ou moins approfondie, selon l'intensité des interactions entre les territoires impliqués, selon le nombre de domaines concernés et selon son degré d'institutionnalisation des relations entre les acteurs impliqués. Un niveau avancé d'intégration est atteint lorsqu'ils se dotent de normes voire d'institutions communes et lorsque l'ensemble régional acquiert une visibilité tant à l'intérieur pour ses habitants par exemple qu'à l'extérieur pour ses partenaires. Pour atteindre ce stade, il est généralement nécessaire que les populations concernées partagent des représentations communes, ou au moins convergentes, voire un sentiment d'appartenance commun. Cela signifie que l'intégration ne se mesure pas seulement à partir de l'observation de flux, mais à partir d'autres éléments moins quantifiables.

L'intégration régionale est un processus qui se développe à diverses échelles. Dans le cas de l'intégration fonctionnelle dans un grand ensemble macrorégional multiétatique, il convient donc d'étudier les évolutions des interactions non seulement entre les pays considérés mais entre les régions de ces pays, par exemple entre régions frontalières. En d'autres termes, il faut chercher à savoir si les frontières interétatiques sont des barrières à ces interactions à toutes les échelles, si l'effet frontière est plus ou moins fort à l'échelle locale (entre les régions frontalières) ou internationale (entre les pays auxquels appartiennent ces régions). Cette question pose en réalité de nombreux problèmes car les statistiques qui permettent de localiser et de quantifier les flux ne sont en général pas assez fines pour mener des analyses à ces échelles.

1.4.2 Pour une approche interdisciplinaire vers de nouveaux chantiers de recherche

Après avoir présenté l'état de la recherche et montré l'apport de différentes disciplines à l'étude de l'intégration régionale, on peut voir que de nombreux axes de réflexion mériteraient d'être explorés. Premièrement, il est indispensable de développer les initiatives de recherche interdisciplinaires, à l'image de ce qu'ont commencé à faire Christian Taillard et Christian Girault, mais de façon plus systématique. Economistes, internationalistes et géographes et d'autres doivent s'associer dans des travaux communs et ne pas se contenter de juxtaposer leurs analyses.

Une réflexion commune pourrait par exemple être engagée au niveau conceptuel, pour à clarifier le vocabulaire en usage et éviter les glissements de sens, et au niveau méthodologique, pour élaborer des outils capable de saisir et de mesurer l'intégration régionale. De même, des travaux de recherche communs pourraient être menés sur des cas d'études nombreux, dans une perspective comparative. Les géographes apporteraient leur connaissance de la région, leur capacité à travailler aux différentes échelles, leur connaissance intime de l'espace et surtout leur savoir faire en matière de représentation cartographique. A ce propos, il est très étonnant de constater que les économistes

construisent des méthodes et des indicateurs très raffinés pour saisir l'intégration régionale, sans cartographier les résultats. De nombreux économistes portent depuis longtemps un regard très attentif sur l'espace, à travers la question de la distance, de la diffusion de la croissance, des rendements croissants et de la localisation des firmes... Mais les seuls qui ont consenti un effort cartographique important sont ceux qui font de l'économie géographique (Combes, Mayer et Thisse, 2006).³⁸ Et il est non moins étonnant que les spécialistes des relations internationales ou du droit international public aient écrit tant de choses importantes sur les processus d'intégration sans prendre vraiment la peine d'intégrer l'espace et la géographie dans leurs analyse et sans s'attaquer au problème pourtant central de la définition du concept de région.

Ce travail de réflexion commun ne doit pas s'arrêter à ces disciplines. Il est indispensable d'y associer, entre autres, les sociologues qui ont également fait d'importantes avancées dans l'étude du processus d'intégration, en explorant entre autre la question des réseaux sociaux et celle des normes. Le concept de région leur est en général indifférent mais l'étude des réseaux sociaux, placée au cœur de cette discipline, donne du crédit à l'idée d'intégration régionale informelle non fondée nécessairement sur des accords internationaux (Degenne et Forsé, 1994 ; Lazega, 1994). Le concept de réseau a d'ailleurs été largement repris et exploité par les spécialistes des relations internationales (Nye, 1990). Les réseaux peuvent être transnationaux et mettent en interaction des individus ou des groupes. Ils peuvent former de vastes espaces horizontaux informels qui peuvent se déployer en dehors de la logique verticale des Etats. De ce fait, on peut faire l'hypothèse qu'ils jouent un rôle non négligeable dans les processus d'intégration régionale, éventuellement non institutionnalisée, en raison de leur fonctionnement associatif. Posée en ces termes, l'hypothèse amène les chercheurs à s'intéresser à l'action d'acteurs des relations internationales tels que les salariés des firmes, les ONG, les réseaux professionnels, les réseaux de cabinets d'avocats d'affaires (Dezalay, 1992), ainsi que les diasporas (Colonomos, 1995 et 1998) auxquelles les géographes se sont aussi intéressés (Ma Mung, 2000 ; Sanjuan, 2010). Les géographes se sont intéressées aux réseaux aussi mais essentiellement aux diasporas. Cela n'épuise pas les possibilités offertes par ce champ de recherche très vaste de la sociologie.

La sociologie des multinationales s'intéresse à la façon dont des réseaux de personnes peuvent prendre en charge la stratégie des firmes et orienter leurs choix de localisation et d'organisation à l'échelle macrorégionale, à l'interface entre la sphère publique des États et la sphère privée de l'entreprise (Fennema, 1985 ; Degenne, Forsé, 1994). D'autres auteurs ont montré que les réseaux pouvaient être à l'origine d'un régionalisme « informel » ou fonctionnel, pour reprendre le qualificatif de certains spécialistes des relations internationales (Vayrynen, 2003 ;

³⁸ Pour une présentation des travaux de l'économie géographique, on peut lire également le livre de Matthieu Crozet et Miren Lafourcade, *La nouvelle économie géographique*, Paris, La Découverte, 2009.

Grieco, 1997), voire contribuer au succès d'un régionalisme impulsé par des gouvernements (Cowling, Sugden, 1999 ; Koch, Fuchs, 2000). Le concept de réseau a donc de nombreux mérites : il intègre des aspects formels et informels, il a un contenu dynamique et il ne présuppose pas systématiquement des régions qui juxtaposeraient des territoires d'États en entier. Par ailleurs, il implique des acteurs de toutes natures (individus, firmes, États, régions, ONG), à l'image de certains travaux de sociologie des relations internationales appliqués à l'intégration européenne, qui mettent l'accent sur des phénomènes où les États n'ont pas un rôle central et sur la transnationalisation des acteurs non étatiques (Saurugger, 2008).

Dans ce cadre, certains sociologues se sont intéressés aux normes européennes comme facteur d'intégration, y compris aux effets des normes européennes en dehors de l'Union, en cherchant à si certains acteurs et certains instruments sont des vecteurs de changement induits par des procédures européennes (Saurugger, 2008). L'hypothèse de départ est que certaines normes, une fois institutionnalisées, guident les comportements de certains acteurs : intégration signifie donc européanisation et inversement. L'incorporation de la norme, finalement partagée, contribue à la socialisation des acteurs – c'est-à-dire essentiellement les élites politiques dans ces études - et donc à l'intégration régionale (Finnemore, Sikkink, 1998 ; Saurugger, Surel, 2006). D'autres analyses montrent que l'intégration peut passer par des transferts institutionnels (Dolowitz et Marsh, 2000). Ces approches sont appliquées à différents objets, parmi lesquels les procédures de jumelage entre des territoires situés dans des pays membres et dans des pays tiers, même si leurs résultats sont mitigés (Bafoil, 2004 ; Tulmets, 2006). Incontestablement, la contribution des sociologues à l'étude des phénomènes d'intégration est précieuse et nuancée. Leurs apports, pour peu qu'ils donnent plus de place à la composante spatiale, fourniraient des résultats très utiles aux géographes dont les travaux sur le concept de région sont tout à fait complémentaires. Et rien ne dit que d'autres disciplines telles que l'ethnologie ne pourraient pas s'associer à d'éventuels programmes de recherche communs.

Enfin, il est nécessaire de construire des outils statistiques qui permettent de mieux observer et analyser les processus de régionalisation à d'autres niveaux que celui des États. Certains acteurs situés plus bas dans l'échelle géographique et politique participent au processus, en particulier les collectivités locales qui sont aujourd'hui en mesure de développer un dense tissu de relations avec leurs homologues dans d'autres pays sans passer par les gouvernements nationaux. Cela pose un problème de taille. De telles études sont possibles dès lors qu'elles développent des approches qualitatives. Mais des études quantitatives sont délicates car les statistiques dédiées aux flux renseignent en général sur les échanges de pays à pays et non sur les échanges internationaux de régions à régions. Une telle grille de lecture serait pourtant très utile avoir un regard plus fin sur les

échelles de l'échange. Cette question est importante pour tous les États du monde, à fortiori pour des États aussi vastes que la Russie dont les régions présentent sans doute des profils géographiques d'échanges très variés. Il y a là un chantier immense et indispensable. Des données fragmentaires existent en Europe (Biélorus, Russie) mais leur valeur est sujette à caution et elles ne sont sans doute pas comparables d'un pays à l'autre.³⁹

Les définitions de la régionalisation, du régionalisme et de l'intégration régionale étant maintenant posées, de nombreuses questions émergent à propos de l'Union européenne et de son voisinage oriental. Y a-t-il une régionalisation des échanges commerciaux et d'autres types de flux et d'échanges à l'échelle d'un grand ensemble qui engloberait ces deux parties du monde ? Au-delà d'un simple processus de régionalisation, y a-t-il même une intégration macro régionale ? Quelles en sont les modalités spatiales ? Quels sont les rôles joués par l'Union, d'un côté, et la Russie, de l'autre, dans un tel ensemble s'il existe ? Et le régionalisme de l'Union européenne, à savoir l'ensemble des instruments financiers, contractuels et réglementaires mis en œuvre par elle pour réguler ses relations avec ses voisins, joue-t-il un rôle dans cette intégration ? En d'autres termes, ces instruments contribuent-ils à produire une « macro région » en organisant et en stimulant les interactions entre les territoires de l'Union européenne et ceux des pays du voisinage oriental ? Est-on en mesure de dire jusqu'où se déploie le voisinage oriental de l'Union européenne ? Est-il limité au périmètre éligible à la politique de voisinage y compris la Russie ? Ou bien existe-t-il aussi un voisinage fonctionnel qui se déploierait bien au-delà, jusqu'à l'Asie centrale par exemple ? Autant de questions qui seront abordées dans les quatre chapitres à suivre.

³⁹ Un autre chantier est celui de la meilleure prise en compte de la dimension temporelle de la régionalisation des échanges. L'équipe de Marc Flandreau à l'Université de Genève (Institut des Hautes études internationales et du Développement) est déjà bien avancée sur cette voie. Elle a reconstitué une matrice mondiale d'échanges commerciaux pour la période 1830-2005. C'est une base de données que nous n'avons pas pu utiliser dans le cadre de cette étude.

Chapitre 2. L'UE et ses voisins orientaux : la régionalisation en marche ?

L'objectif de cette partie est de vérifier l'hypothèse de la régionalisation. L'analyse sera menée à plusieurs échelles d'espace et de temps. On portera le regard sur les échanges entre l'UE et ses voisins, mais aussi entre des pays situés dans d'autres parties du monde. Cette démarche comparative permettra de souligner les particularités du cas européen et de placer les relations entre l'UE et l'ex-URSS dans un contexte plus général. La régionalisation a-t-elle le même rythme et prend-elle les mêmes formes ici et ailleurs ? La vitesse du processus varie-t-elle selon la taille des ensembles géographiques considérés ? Surtout, la régionalisation est-elle un processus linéaire ? Ces questions ne sont pas anodines car elles reviennent à se demander s'il est possible de partir de la régionalisation pour étudier l'intégration régionale. L'hypothèse retenue est que la régionalisation permettrait en quelque sorte de dégrossir le travail d'observation du monde en commençant par regarder si les échanges internationaux ont tendance à progresser plus vite à l'échelle d'ensembles multiétatiques qu'à l'échelle globale.

La réflexion sera fondée sur quelques thèmes qui sont assez bien renseignés par les statistiques disponibles. On observera dans un premier temps le commerce des marchandises. Il sera décliné sous plusieurs formes afin d'éviter certains biais classiques mentionnés rapidement dans la première partie. On s'intéressera ensuite au commerce des services. Il a l'inconvénient d'être moins bien renseigné que le précédent, mais il représente une part croissante du commerce mondial. On s'intéressera enfin aux migrations internationales. La qualité des indicateurs retenus sera également moins bonne que pour le commerce des biens car il n'existe pas de matrice mondiale des migrations internationales. Toutefois, il est nécessaire d'observer les migrations car la régionalisation n'est pas seulement une affaire de commerce. Les flux migratoires renseignent sur l'intensité des relations, économiques et sociales, qui existent entre divers pays.

2.1 Quelques problèmes de méthode

Etudier la régionalisation économique du monde pose des problèmes de méthode. Le premier est celui des bases de données disponibles. L'étude des flux commerciaux entre les différentes économies peut s'appuyer sur un appareillage statistique généralement fiable et dense. Cependant, toutes présentent des inconvénients. La base de données Eurostat n'est utile que pour l'Union européenne et elle ne fournit pas de séries historiques assez longues. La base de données de l'OMC fournit des informations sur le commerce de grands agrégats régionaux (Europe, Asie, Amérique,

ALENA, Union européenne) mais très peu sur la ventilation géographique du commerce des pays. C'est un découpage géographique trop grossier pour être utile. Les statistiques fournies par le FMI sont de bonne qualité et ont l'avantage de s'appuyer sur un maillage fin d'environ 170 pays. Mais elles ne disent rien des échanges par types de produits et ne permettent pas de remonter l'observation au-delà de 1992, année avant laquelle beaucoup de données ne sont pas disponibles. La base de données du CHELEM - CEPIL sera la plus utilisée dans cette partie car elle a des avantages : des séries statistiques qui permettent de remonter à l'année 1967 et la possibilité de désagréger les flux commerciaux par types de produits (70 classes environ). Son principal défaut est d'être géographiquement moins détaillée que celle du FMI avec seulement 120 unités territoriales dont environ 80 pays et 40 agrégats régionaux. Cela enlève de la finesse à l'analyse des flux.

Toutes les bases de données, y compris le CHELEM – CEPIL, présentent le défaut de se concentrer sur les échanges de biens (marchandises) et de ne rien dire sur les échanges de services. C'est d'autant plus dommageable que ceux-ci représentent entre un cinquième et un quart du commercial mondial en valeur selon les années. Il est impossible de construire une matrice de flux pour ces échanges et il est hasardeux d'additionner des statistiques venues de pays différents car rien ne garantit qu'elles sont comparables. On se contentera donc d'utiliser les statistiques d'Eurostat qui fournissent des informations sur les exportations et les importations de tous types de services depuis et vers les pays de l'Union européenne, avec leur ventilation géographique (environ 145 pays pays non membres de l'UE 27). On utilisera aussi les statistiques des banques centrales d'autres pays (Russie, Ukraine).

Pour les investissements directs internationaux, il est impossible à ce jour de construire une matrice mondiale fiable. Les données fournies par la CNUCED sont très lacunaires et peu mises à jour. On ne connaît bien que les stocks ou les flux entrants et sortants dans la quasi totalité des pays du monde, mais on ne connaît ni leur origine ni leur destination dans de très nombreux cas. La base de données de l'OCDE est de très bonne qualité et donne des informations sur l'origine et la destination des flux et des stocks d'investissements. Mais elle présente l'inconvénient de ne concerner que les pays membres de l'OCDE ou presque. Même si ces pays représentent la grande majorité de flux mondiaux, elle fournit une image tronquée. Pour contourner cette difficulté, on peut se référer aux données fournies par les Banques centrales des Etats. Elles sont souvent bonnes mais elles ne reposent pas sur des définitions harmonisées. Il serait imprudent de les additionner pour construire des cartes. Pour l'Union européenne, on utilisera la base de données Eurostat qui fournit d'intéressantes statistiques depuis quelques années.

Outre ces inconvénients inhérents à la qualité des statistiques disponibles, on doit signaler deux problèmes majeurs. Premièrement, les statistiques sur les investissements directs étrangers,

même lorsqu'elles sont de bonne qualité, sont trompeuses. Il est parfois difficile de trouver la réelle domiciliation des acteurs d'une transaction internationale (Adda, 2006). Deuxièmement, en ce qui concerne les échanges commerciaux internationaux, on peut se demander si l'expression elle-même a encore une pertinence. On sait que 40 % des échanges commerciaux de biens dans le monde sont en réalité des échanges faits entre des filiales qui appartiennent aux mêmes firmes multinationales (Rainelli, 2003). L'échange intrafirme peut-il être encore considéré comme de l'échange international ? Autre problème, celui de la formation de grands ensembles intégrés commercialement comme les unions douanières ou les marchés communs. Les échanges entre les pays membres de ces associations, dans lesquelles il existe déjà d'importants transferts de souveraineté en matière commerciale, sont-ils encore des échanges internationaux ? Et les administrations douanières des Etats concernés sont-elles encore outillées pour saisir comptabiliser tous les flux entrant et sortant, sachant que les frontières commerciales intérieures ont été démantelées ? On peut répondre à cette dernière question par l'affirmative. Il suffit de croiser les informations fournies par différentes bases de données pour voir que, si les chiffres ne se ressemblent pas toujours, ils fournissent des ordres de grandeurs concordants. Par ailleurs, bien qu'il soit illusoire d'espérer connaître le commerce international d'un pays à la virgule près, tant sur le volume que sur la ventilation géographique, il est utile de prendre tous les chiffres et d'établir des séries historiques pour dégager des tendances sur des périodes pouvant aller jusqu'à plusieurs dizaines d'années. Quant à savoir si le commerce international est encore du commerce international lorsqu'il s'agit de flux intrafirmes, la question importe peu ici car un des objectifs de cette étude est précisément de savoir si des agrégats régionaux apparaissent, reliant des pays qui ont tendance à commercer davantage entre eux qu'avec le reste du monde. Si leur commerce a une forte composante intrafirme, cela peut signifier que leur intégration, fondée sur l'existence d'interactions fortes, est précisément très avancée.

Dernier problème de méthode : quelle focale faut-il utiliser dès lors que l'on parle du commerce international en général et de la place de l'Union européenne dans les flux mondiaux ? Faut-il considérer les pays membres de l'UE un par un ? Peut-on considérer que l'Union européenne forme un « pays » à part entière, sachant qu'il existe une douane extérieure communes et que l'Union siège en tant que telle à l'OMC ? Ou bien, au-delà de l'Union, faut-il considérer l'Espace économique européen en entier, composé de l'Union européenne et de trois pays très étroitement associés au marché commun (Norvège, Islande, Liechtenstein) ? Beaucoup de questions qui doivent être posées avant d'entrer dans l'analyse. Mais pas de réponse satisfaisante. Selon le contexte, nous parlerons de l'UE 15, ou de l'UE 27 ou des pays membres considérés séparément.

2.2 Ce que dit la valeur des échanges commerciaux internationaux : la régionalisation est un processus plus erratique que linéaire

S'il ne fait guère de doute que la composante macrorégionale des échanges mondiaux existe, il est souhaitable d'en donner une représentation cartographique aussi précise que possible en utilisant différents indicateurs. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que la régionalisation des échanges n'est pas née d'hier. Celle d'aujourd'hui s'inscrit dans un processus historique que l'on doit saisir en comparant les mêmes données pour des périodes différentes tout en utilisant des pas de temps variés. Enfin et surtout, s'il est pertinent de parler de l'évolution des relations de tous types entre l'Union européenne et ses voisins orientaux, il serait dommageable de ne pas tenir compte de ce qui se passe dans le reste du monde. La comparaison avec les évolutions repérables dans d'autres régions du monde peut donner du sens aux dynamiques que l'on observe en Europe et autour.

La donnée la plus maniable pour saisir la régionalisation dans l'espace et dans le temps est la valeur des échanges. Cette information présente de nombreux biais qui seront signalés plus loin, mais elle sera utilisée sous plusieurs formes dans les pages qui suivent.

2.2.1 *La régionalisation n'est pas un processus linéaire*

Le commerce international est-il bien en voie de régionalisation ? Cette question apparemment simple pose en réalité un problème car elle a plusieurs sens. Le commerce entre des pays voisins augmente-t-il en valeur ? Le commerce entre pays voisins augmente-t-il plus vite que le commerce mondial ? Les échanges commerciaux internes additionnés des grands ensembles régionaux représentent-ils une part croissante du commerce mondial ?

Dans le monde, la tendance à la régionalisation n'est pas si claire qu'on le pense parfois. Elle est confirmée seulement dans certaines parties du monde. Le tableau ci-dessous montre l'évolution de la part du commerce interne (exportations) de l'Amérique, de l'Asie Océanie et de l'Eurafrrique dans le commerce mondial total depuis la fin des années 1960, en comparant quatre périodes décennales. La part des exportations internes de l'Eurafrrique (Europe + Proche et Moyen Orient + Afrique) dans les exportations mondiales a reculé sensiblement depuis la fin des années 1960. Pour l'Amérique (Amérique du Nord + Amérique centrale + Caraïbes, Amérique du sud), elle est stable. L'Asie orientale (Asie de l'est et du sud-est + Australie + Nouvelle-Zélande essentiellement) fait exception puisque ses exportations internes moyennes annuelles dans le exportations mondiales sont passée de 5,2% à 12 ,3% entre la décennie 1967-1976 et la décennie 1997-2006.

Tableau 1 - Part du commerce interne (exportations) de plusieurs ensembles régionaux dans le commerce mondial total⁴⁰

Exportateurs	Moy 1967-1976	Moy 1977-1986	Moy 1997-1996	Moy 1997-2006
Amérique	11,3	10,2	10,2	12
Asie Océanie	5,2	7,1	10,5	12,3
Eurafrique	48,6	44,8	42,1	38,5

Source : CHELEM-CEPII, 2009

Pour des ensembles de plus petite taille, les tendances sont variées également. Les exportations internes de l'UE 15 représentent une part décroissante des exportations mondiales depuis les années 1970, avec une baisse rapide depuis le pic des années 1990. Et l'évolution de la part du commerce interne de l'actuelle UE 27⁴¹ dans le monde est erratique et connaît une baisse depuis les années 1990 aussi. En revanche, la part d'autres régions dans les exportations mondiales a connu une augmentation sensible (Asie du sud-est et ALENA), tandis que la part de l'Afrique subsaharienne, du monde arabe et de l'Amérique latine est stable et reste basse.

Tableau 2 - Part du commerce interne (exportations) de plusieurs ensembles régionaux dans les exportations mondiales

Exportateurs	Moy 1967-1976	Moy 1977-1986	Moy 1997-1996	Moy 1997-2006
Afrique subsah	0,1	0,1	0,1	0,1
Monde arabe	0,1	0,1	0	0,1
Amérique latine	1	0,9	0,8	1
Asie du sud est	0,8	1,5	2,5	3,1
Alena	7,1	6,6	7,5	8,9
UE 15	24,6	22,5	26,6	22,5
UE 27	-	-	28,8	26,6

Source : CHELEM-CEPII, 2009

La question de la régionalisation peut être posée d'une autre façon. Que pèsent les diverses grandes parties du monde dans les exportations et dans les importations mondiales si on additionne leur commerce interne et leur commerce externe ?

⁴⁰ La Russie et la Turquie sont incluses dans l'ensemble Eurafrique.

⁴¹ Il peut sembler artificiel de faire des comparaisons décennales pour l'UE 27 alors que celle-ci n'existe que depuis janvier 2007. Pour être plus rigoureux, on devrait dire plutôt qu'il s'agit de « l'ensemble régional constitué par les 27 pays actuellement membres de l'Union européenne ».

Tableau 3 - Part du commerce (exportations totales) de plusieurs ensembles régionaux dans les exportations mondiales

Exportateurs	Moy 1967-1976	Moy 1977-1986	Moy 1997-1996	Moy 1997-2006
Amérique	22,6	21,8	21,4	22,8
Asie Océanie	13,7	17,2	22,3	24,4
Eurafrique	66,1	58,8	54,4	51,3

Source : CHELEM-CEPII, 2009

A très petite échelle (tableau ci-dessus), les évolutions sont contrastées : la part de l'Asie Océanie dans le commerce mondial a connu un doublement, tandis que celles de l'Amérique et de l'Eurafrique a reculé sensiblement. Pour des ensembles régionaux de plus petite taille, les tendances sont à peu de choses près identiques : une augmentation pour l'Asie du Sud-Est, une baisse ou une stabilité pour l'Amérique du Nord et l'Amérique latine, une baisse sensible pour l'Union européenne, le monde arabe et l'Afrique subsaharienne (Eurafrique).

Tableau 4 - Part des exportations totales de plusieurs ensembles régionaux dans les exportations mondiales

Exportateurs	Moy 1967-1976	Moy 1977-1986	Moy 1997-1996	Moy 1997-2006
Alena	17,7	17,5	18,3	19,5
MERCOSUR	1,7	1,5	1,3	1,3
Amérique latine	5,7	5,3	4,5	5,5
Afrique subsah	2,3	2	1	1
Monde arabe	5,7	7,9	3,8	3,7
UE 15	42,1	38,7	41,1	37,1
UE 27			44,3	40,7
ASEAN	2,3	3,3	4,6	5,2
Asie du sud est	5,3	7,6	11	11,7

Source : CHELEM-CEPII, 2009

Pour finir cette présentation mondiale, on peut quantifier la part du commerce intrarégional des ensembles mentionnés ci-dessus dans le commerce international des pays qui les composent.

Tableau 5 - Part du commerce intrarégional dans le commerce total de plusieurs ensembles régionaux

Exportateurs	Moy 1967-1976	Moy 1977-1986	Moy 1997-1996	Moy 1997-2006
Amérique	49,4	47,2	47,9	53,1
Asie Océanie	38,5	41,6	47,3	50,9
Eurafrique	78,5	76,1	76,9	75,3

Source : CHELEM-CEPII, 2009

La tendance est à la hausse dans deux cas sur trois. A petite échelle, on constate un renforcement de la composante régionale du commerce international des pays américains et surtout

des pays de l'ensemble Asie-Océanie. L'Eurafrique connaît un léger tassement de la part de son commerce international interne depuis une quarantaine d'années mais celui-ci reste très élevé en proportion.

Tableau 6 - Part du commerce intrarégional dans le commerce total de plusieurs ensembles régionaux

Exportateurs	Moy 1967-1976	Moy 1977-1986	Moy 1997-1996	Moy 1997-2006
Alena	39,3	38,2	41,4	36,7
Amérique latine	17,5	17,5	16,9	18,6
MERCOSUR	8,4	8,6	15,5	18,7
ASEAN	15,1	17,7	18,3	21
UE 15	58,1	58,1	64,3	60,5
UE 27			66,3	66,2

Source : CHELEM-CEPII, 2009

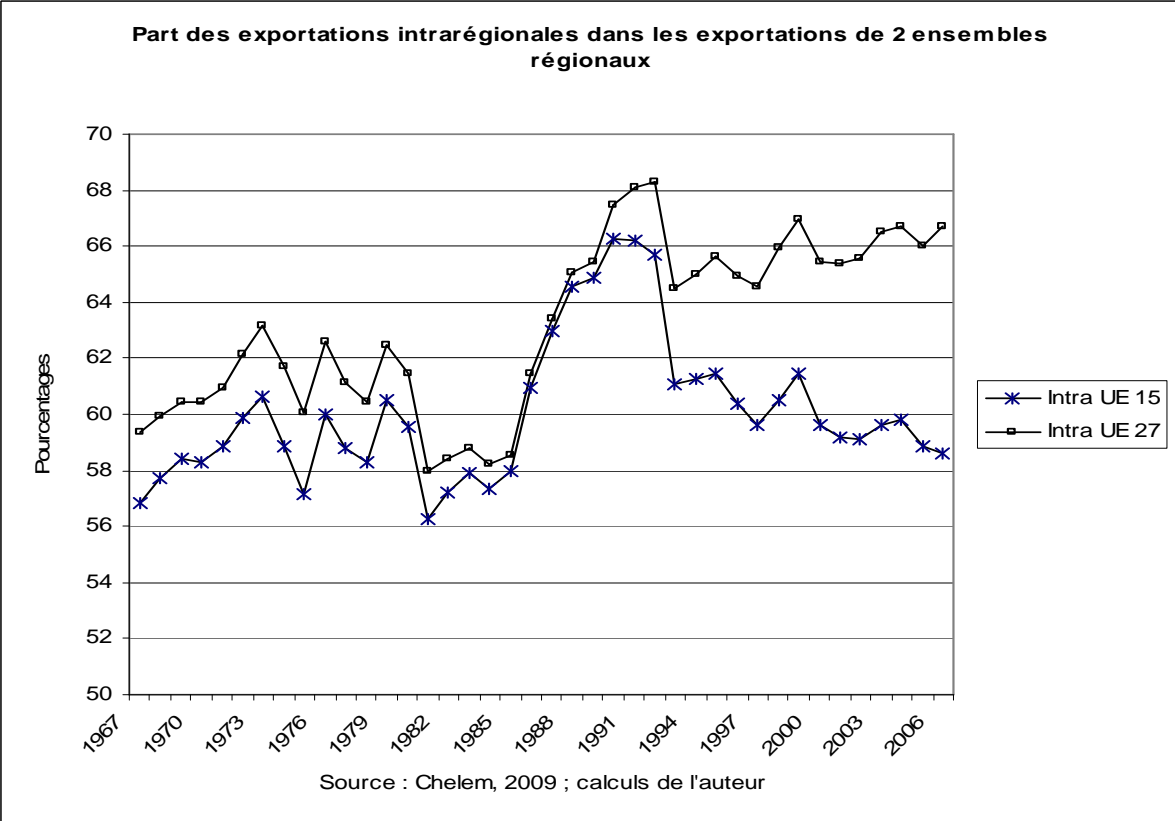
A plus grande échelle, on peut distinguer trois types de situations. Dans certaines parties du monde, le commerce interne a augmenté en proportion du commerce international total des pays membres (ALENA, MERCOSUR, ASEAN, UE 27). En Amérique latine, la part du commerce interne est restée stable. L'Union européenne à 15 semble en voie de dérégionalisation (graphique 1) depuis 1985. L'Union à 27 prend le même chemin, même si la part du commerce interne est sensiblement plus élevée que pour l'UE 15 (graphique 1). Bref, les pays de l'Union font de plus en plus leur commerce en dehors de celle-ci.

On peut tirer d'ores et déjà quelques conclusions à propos de l'Union européenne. Les pays de l'Union européenne (à 15 et à 27) représentent une part considérable du commerce mondial. Toutefois, le poids de son commerce externe et de son commerce interne dans le commerce mondial recule. L'UE 15, et dans une certaine mesure l'UE 27, accuse depuis 15 ou 20 ans une tendance à la dérégionalisation avec une augmentation plus rapide du commerce externe que du commerce interne. C'est ailleurs dans le monde que la régionalisation avance le plus vite depuis les années 1990. Il est impossible de dire si ces évolutions seront des tendances durables tant il semble que la processus de régionalisation soit plus erratique que linéaire dans certains cas.

Graphique 1



Graphique 2

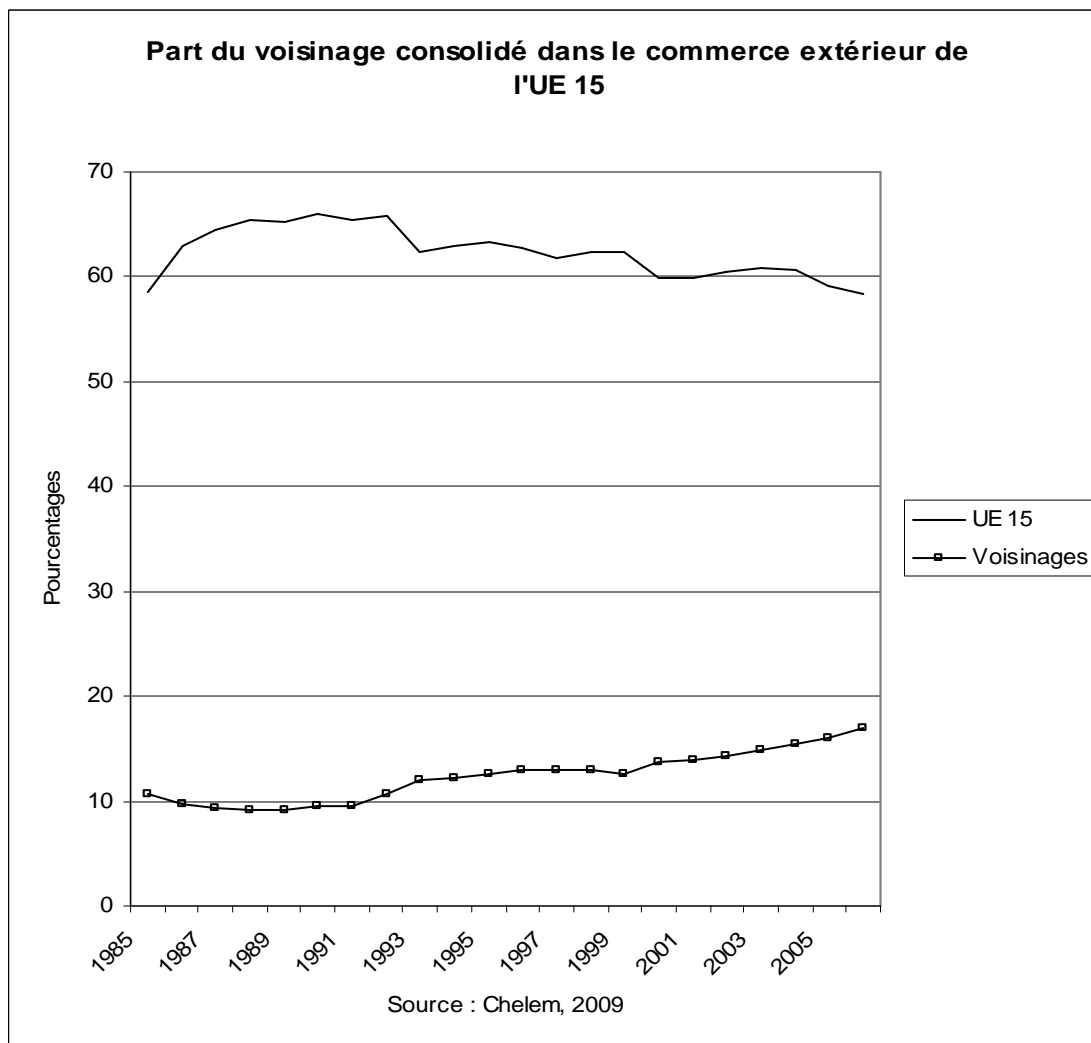


2.2.2 Le cas de l'Europe et de ses voisinages : des évolutions contrastées

A l'intérieur de l'espace composé par l'Union européenne et les régions voisines, les évolutions sont contrastées et irrégulières. On constate des différences sensibles selon la région et surtout selon le flux pris en compte (exportations ou importations). Autrement dit, la part de l'Union européenne à 15 dans le commerce extérieur des régions voisines n'évolue pas de la même manière que la part des régions voisines dans le commerce extérieur de l'Union européenne. Depuis plus d'une vingtaine d'années, le voisinage géographique consolidé de l'UE 15 (pays de l'AELE, Balkans occidentaux, CEI occidentale et Caucase, PECO, pays méditerranéens) représente une part croissante de son commerce extérieur (graphique 3). Cela s'explique en partie par la réorientation commerciale des anciens satellites de l'URSS (PECO) vers l'Europe de l'Ouest. Cette tendance à la régionalisation du commerce extérieur de l'UE 15 est sensible aussi si l'on exclut les PECO du calcul, compte tenu du fait qu'ils sont membres de l'Union depuis 2004. Parallèlement, on se souvient que la part du commerce intrarégional de l'UE 15 baisse depuis le début des années 1990. L'UE 15 est donc en train d'élargir son assiette territoriale aux espaces les plus proches, ce qui est confirmé par le graphique ci-dessous : la baisse de la part du commerce intrarégional de l'UE 15 est parfaitement corrélée avec l'augmentation de la part des voisinages dans son commerce extérieur (graphique 3). A la dérégionalisation de l'Union correspond donc une régionalisation dessinant un ensemble plus étendu.

Les causes de cette évolution sont nombreuses. Parmi les principales, on peut citer les délocalisations d'activités industrielles vers ces régions proches, où les coûts de main-d'œuvre sont plus bas, et l'augmentation sensible du prix des hydrocarbures depuis 1999, qui tire vers le haut la valeur des échanges avec des pays comme la Russie, l'Algérie et la Norvège. Il ne faut toutefois pas exagérer l'importance de ce facteur car le commerce entre l'UE et les PECO a très fortement augmenté en valeur dans les deux sens alors que ces pays ne sont pas des fournisseurs de pétrole et de gaz. D'autre part, le commerce de l'Union européenne a augmenté avec la Russie dans les deux sens aussi, alors que l'UE n'est pas un exportateur d'hydrocarbures.

Graphique 3

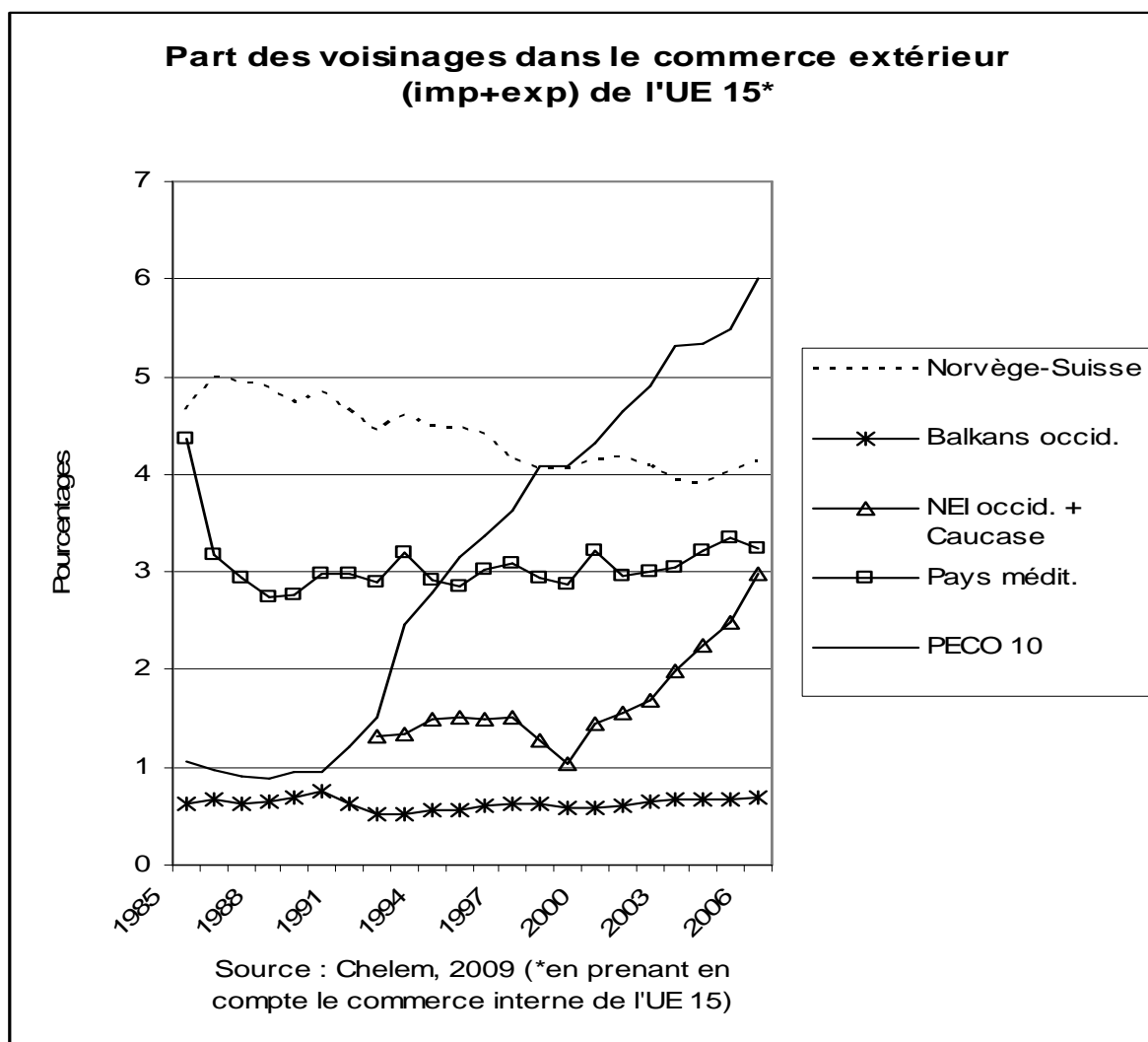


Parallèlement, la régionalisation du commerce extérieur de l'UE 15 progresse vite à l'est alors qu'elle semble stagner voire reculer au sud et au sud-est (graphique 4). La part de l'ensemble constitué par les NEI occidentaux (Belarus, Moldavie, Russie, Ukraine) et le Caucase (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie) est passée de 1 % à 3 % en 6 années seulement. C'est la Russie qui a le plus contribué à cette évolution. Alors que la part des pays méditerranéens est restée stable autour de 3% pendant une vingtaine d'années.

Si le voisinage, conçu comme un tout consolidé, est un partenaire commercial de plus en plus important de l'Union européenne, l'inverse n'est pas vrai. On constate que les régions qui constituent le voisinage sont en train de diversifier la géographie de leur commerce extérieur depuis les années 1990. L'UE est un partenaire toujours important mais en recul. La baisse n'a pas commencé en même temps pour tout les pays et ne s'est pas faite au même rythme, mais il s'agit

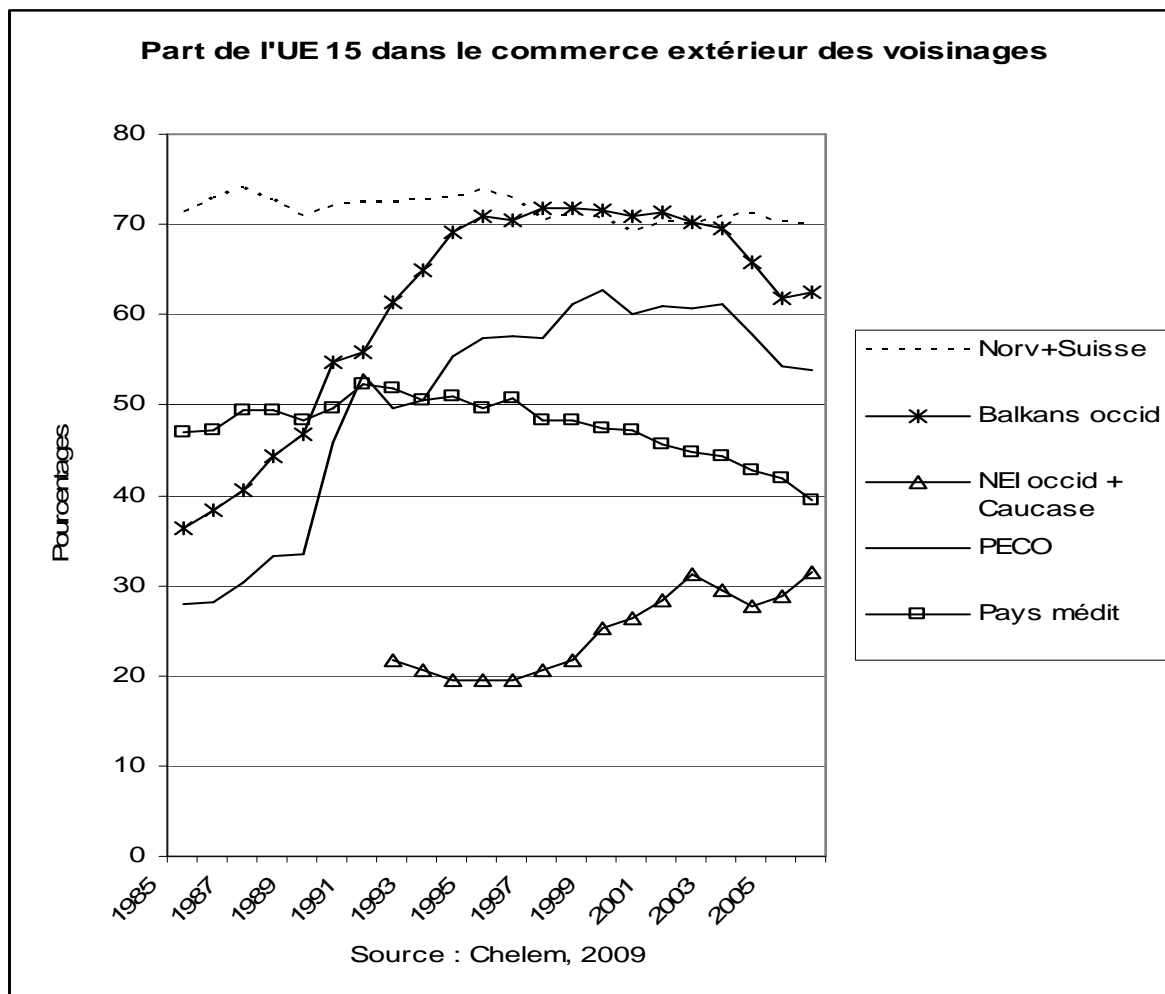
bien d'une tendance générale. Pour les pays méditerranéens⁴², elle a commencé en 1991 et ne s'est jamais interrompue. Pour les PECO et les Balkans occidentaux, après une période de croissance impressionnante, on enregistre une baisse rapide à partir de la charnière des années 1990 et dans les années 2000. Les NEI occidentaux et le Caucase font exception.

Graphique 4



⁴² Pays membres du partenariat méditerranéen et Turquie

Graphique 5



Si l'on utilise d'autres agrégats régionaux, en remplaçant notamment les NEI occidentaux et le Caucase par l'ex-URSS entière, si l'on désagrège l'ensemble « pays méditerranéens » (afin par exemple de distinguer Maghreb, Méditerranée orientale) et si l'on adopte un autre pas de temps (deux périodes décennales choisies à 30 ans d'intervalle afin d'effacer d'éventuelles variations brutales des échanges bilatéraux), on constate une montée de l'UE 15 dans le commerce extérieur des PECO, de l'ex-Yougoslavie et des pays du Proche Orient non membres de l'OPEP (Syrie, Jordanie, Liban essentiellement). Cela indique que le processus de régionalisation des échanges commerciaux progresserait vers l'est et le sud de l'Europe et vers l'est de la Méditerranée. Mais cela révèle aussi une baisse sensible de la part de l'UE 15 dans le commerce de l'Afrique du Nord, des pays du Golfe et de l'ensemble « ex-URSS ».

Ces descriptions montrent qu'il est indispensable d'analyser le processus de régionalisation à plusieurs échelles de temps pour éviter de formuler des conclusions biaisées. L'ex-URSS se tourne de plus en plus vers l'Europe de l'Ouest pour son commerce extérieur depuis 1992 (voir *supra*), mais l'évolution est inverse si on la replace dans une temporalité plus longue. On constate ainsi

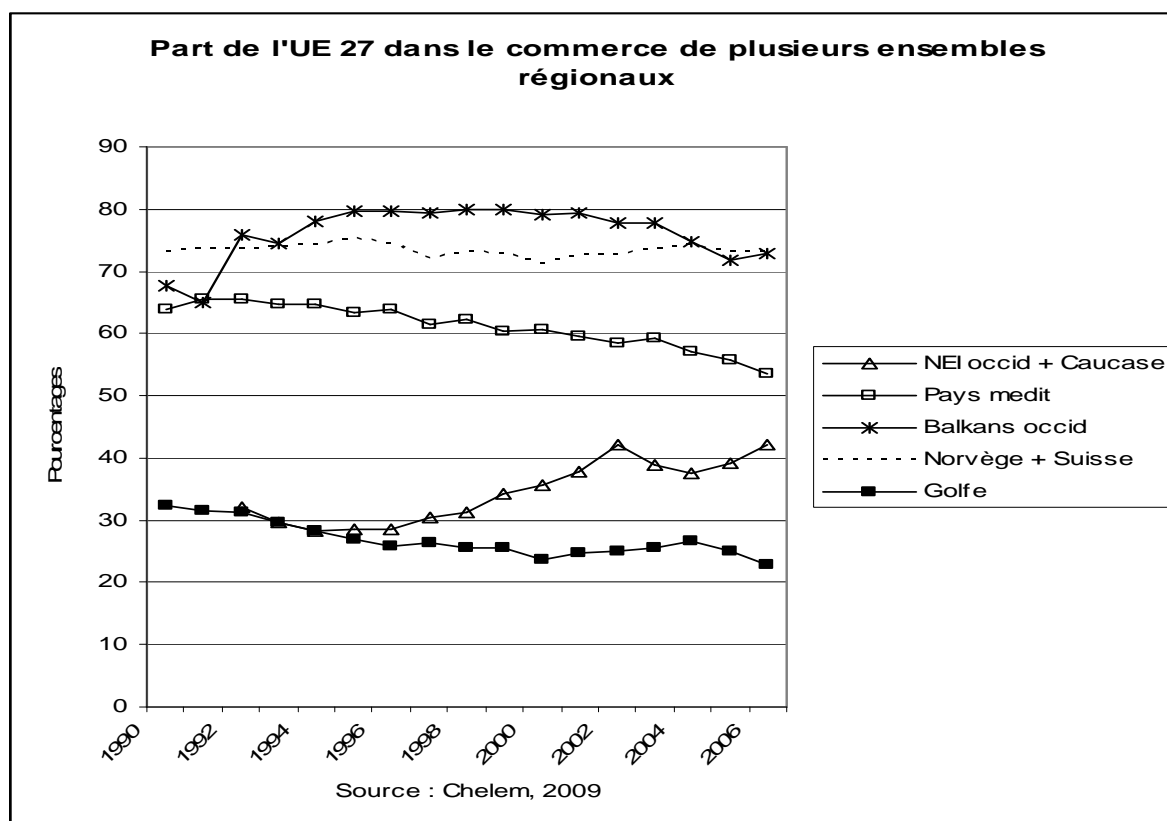
qu'elle a un caractère cyclique depuis les années 1960, passant par des phases successives d'augmentation et de baisse (tableau 7).

Tableau 7 - Part de l'UE 15 dans le commerce extérieur de plusieurs ensembles régionaux en moyenne annuelle pour quatre périodes décennales

Exportateurs	Moy 1967-1976	Moy 1977-1986	Moy 1997-1996	Moy 1997-2006
Ex-URSS	66,3	61,2	66,7	60,8
PECO	29,2	36,4	34,6	33,7
P. Orient*	49,5	39,3	56,9	57,1
Afrique du Nord	45,7	37,7	29	24,5
Golfe	39,3	39,1	40,3	31,8
Ex-Yougoslavie	34,2	30,6	46,7	59
Turquie	52,7	42,1	50,2	50,3

Source : CHELEM-CEPII, 2009 ; * uniquement les pays non membres de l'OPEP

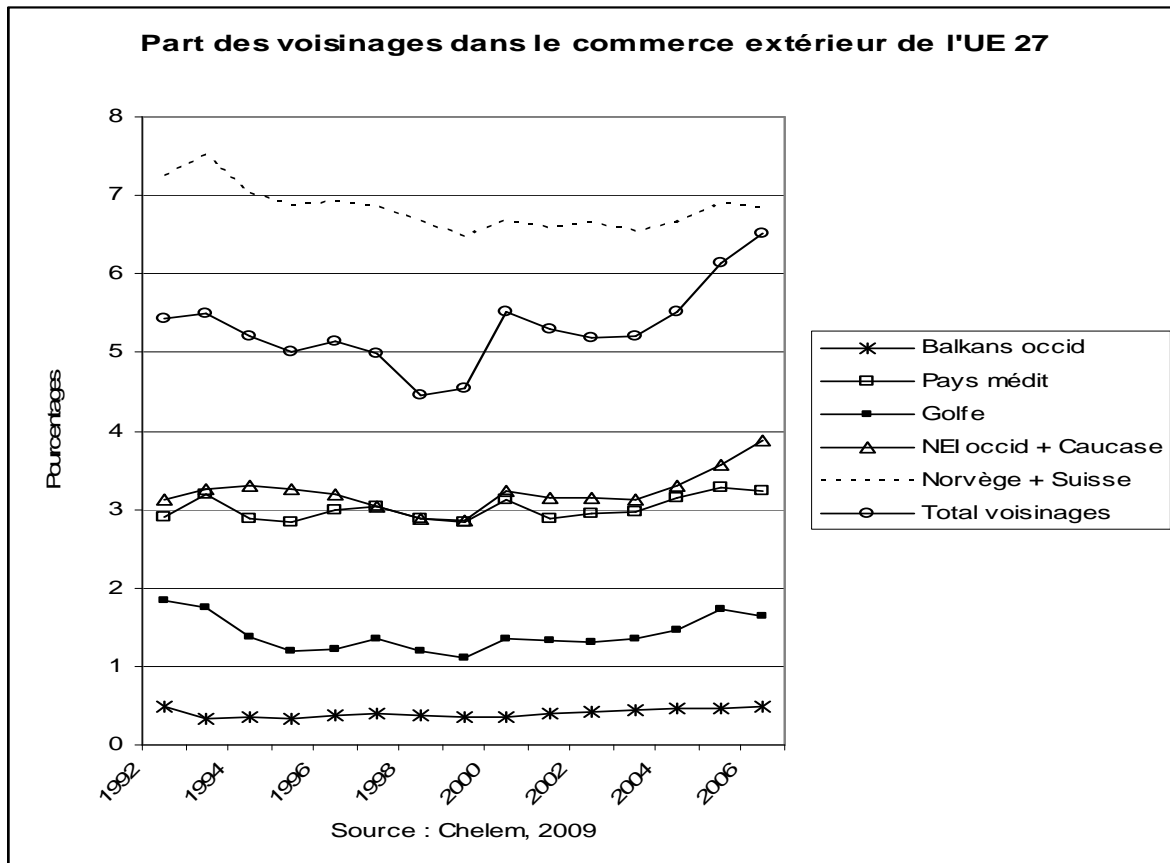
Graphique 6



Si on prend comme espace de référence non pas l'UE 15 mais l'UE 27, les évolutions sont très concordantes. La part des voisinages en général dans le commerce extérieur de l'UE 27 est passée de 5,4% à 6,5% (en comprenant le Golfe). Cela montre que cette région du monde, même consolidée, reste secondaire dans les relations commerciales extérieures de l'Union européenne. Si on enlève le Golfe, pour que le graphique soit comparable avec ceux qui concernent l'UE 15 (voir

supra), la part du voisinage passe de 3,6% à 5%. Tout comme pour l'UE 15, il y a donc bien un élargissement de l'Europe économique élargie, bien que le processus soit moins net. C'est encore l'ensemble constitué par les NEI occidentaux et le Caucase qui connaît la croissance la plus forte. Cela confirme l'hypothèse d'une régionalisation du commerce international européen en direction de l'est alors la part des pays méditerranéens et des Balkans occidentaux est stable et que celle du Golfe et de l'ensemble Norvège - Suisse baisse.

Graphique 7



Avant d'aller plus loin, on peut tirer quelques conclusions sur lesquelles on pourra s'appuyer ensuite pour affiner l'analyse à l'échelle des voisins orientaux de l'Union européenne :

- même si une très grande part du commerce international se fait entre des pays proches, la régionalisation du commerce mondial n'est pas claire dans toutes les parties du monde. Elle a un caractère erratique, c'est-à-dire non linéaire, qui oblige à l'appréhender à des pas de temps et à des échelles d'espaces variés ;
- la régionalisation du commerce mondial avance à un rythme soutenu dans l'ensemble qui englobe l'Asie de l'Est, l'Asie du Sud-Est, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, mais elle semble s'essouffler dans l'hémisphère européen. Parallèlement, l'Union européenne à 15 et à 27 est engagée dans un

processus de dérégionalisation de son commerce (baisse de son commerce interne) au profit de relations commerciales croissantes avec les régions voisines ;

- l'intensification des relations commerciales entre l'UE et les régions voisines est dissymétrique.

L'Union européenne est un partenaire économique vital pour la plupart des régions voisines, tandis que les régions voisines sont des partenaires commerciaux encore secondaires de l'Union européenne. Néanmoins, l'importance relative de l'ensemble « voisinages » parmi les partenaires commerciaux de l'Union européenne augmente depuis une dizaine d'années, tandis que la part de l'Union dans le commerce de ces mêmes « voisinages » tend à reculer ;

- dans l'ensemble « voisinages », c'est avec les voisins orientaux que le commerce extérieur de l'Union européenne augmente le plus vite depuis les années 1990 ;

- l'ensemble constitué par l'Union européenne et ses voisins géographiques (Maghreb, Golfe, Machrek, Balkans occidentaux, Turquie, CEI occidentale et Caucase) est en voie de régionalisation. La part du commerce interne dans le commerce mondial total de cet ensemble est en augmentation régulière depuis longtemps, avec une accélération sensible entre 1984 et 1992. Toutefois, la part du commerce interne de l'Euromed dans le commerce mondial total des pays de cette région, comprise entre 35 et 40% depuis plusieurs décennies, est en baisse tendancielle. L'évolution est similaire et plus nette encore en ce qui concerne la part du commerce total de cet ensemble Euromed (commerce interne et externe) dans le commerce mondial. On a là des évolutions divergentes.

Replacée dans son contexte mondial, on voit que l'espace autrefois polarisé par l'UE 15 est en voie de rétraction depuis une quarantaine d'années. Les cartes qui suivent ne montrent pas l'a valeur du commerce des pays du monde avec l'UE 15 *stricto sensu*, mais plutôt un indice d'orientation des exportations et des importations. Elle montre si chaque pays a un commerce plus ou moins orienté vers l'UE 15 par rapport à la moyenne mondiale. En d'autres termes, si l'UE 15 absorbe 80 % des exportations d'un pays donné alors qu'elle absorbe seulement 40 % des exportations mondiales, on considère que ce pays est très orienté vers l'UE avec un indice de 2. Inversement, si l'UE n'absorbe que 25 % des exportations d'un pays, l'indice sera de seulement 0,5, traduisant une faible orientation vers l'UE 15. Pour cartographier cet indice, on représente les importations ainsi que les exportations.⁴³ Les cartes qui suivent montrent que les liens privilégiés qui existaient encore dans les années 1960 entre l'Afrique et l'UE 15 ont nettement reculé, tant pour les importations que pour les exportations (cartes 1 à 4).⁴⁴

⁴³ Tout indice supérieur à 1 montre une orientation plus élevée que la moyenne mondiale en direction de l'UE 15.

⁴⁴ Pour voir la part des pays de l'UE 15 et la part de l'UE 15 entière dans les exportations et les importations de pays du monde, voir les annexes 1 à 6.

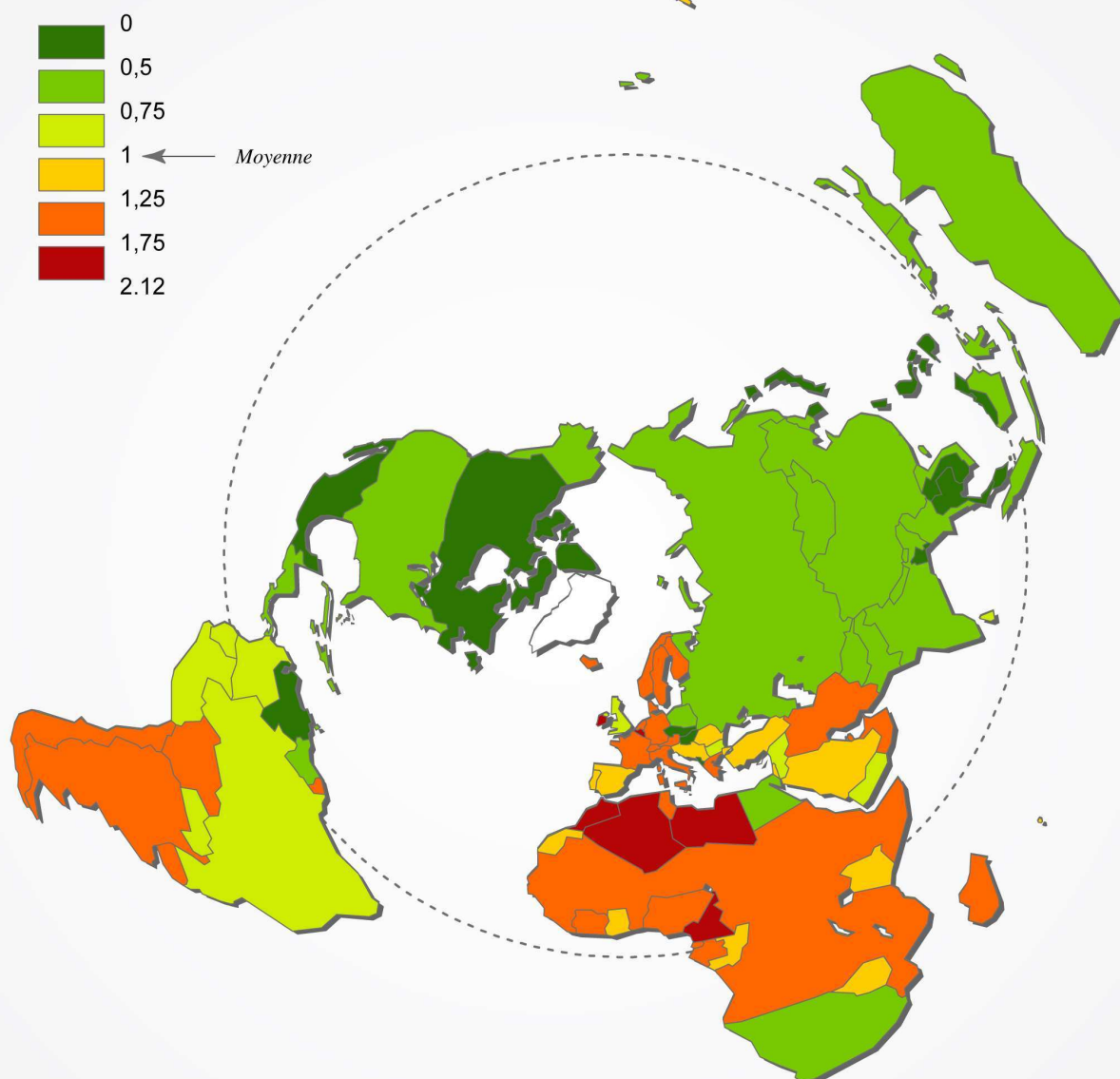
01 - Part de l'UE 15 dans les importations des pays du monde, 1967 - 69



Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : CHELEM 2009

02 - Part de l'UE 15 dans les exportations des pays du monde, 1967-69

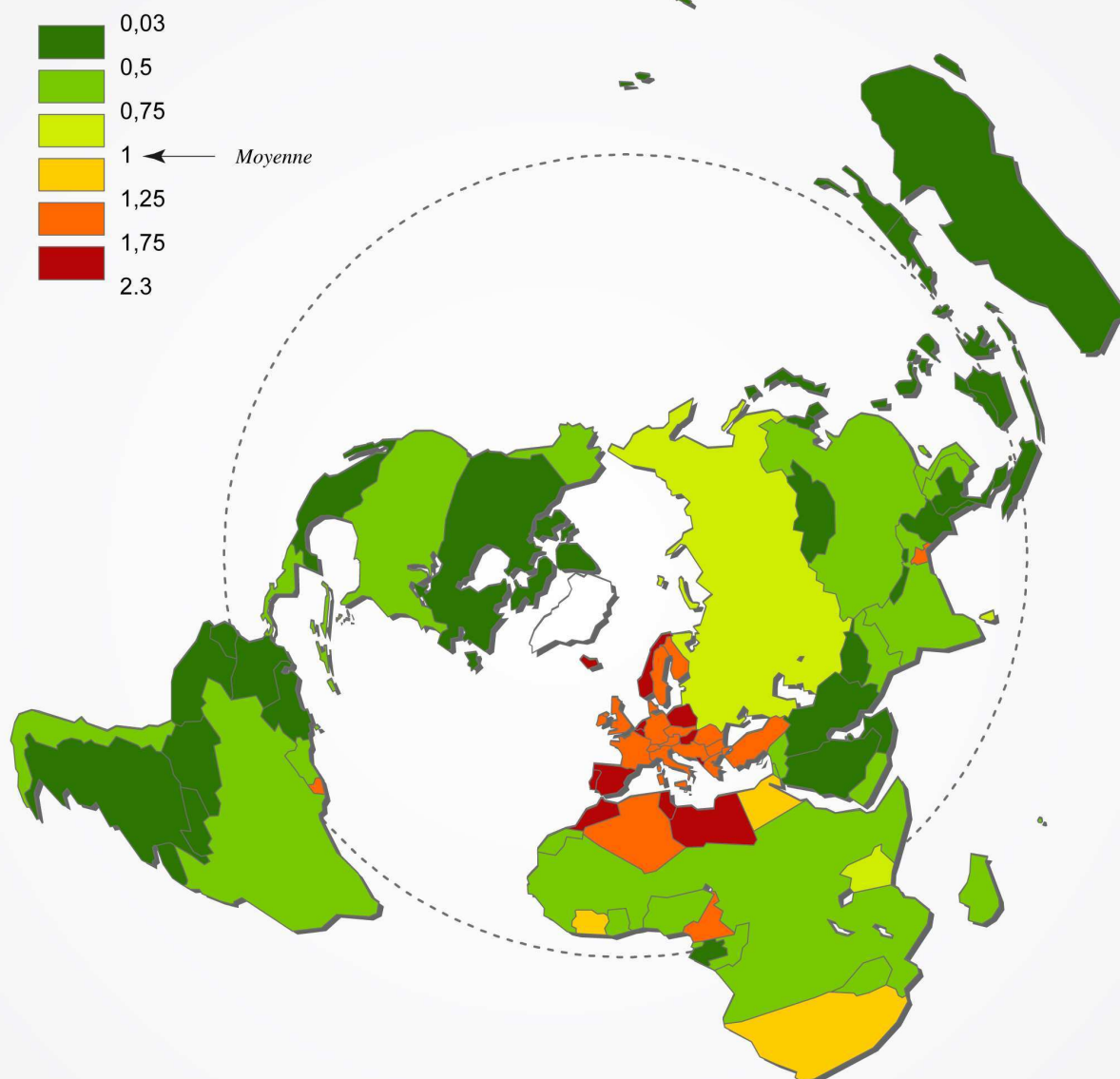
Indice d'orientation européenne des exportations des pays du monde



Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : CHELEM, 2009

03 - Part de l'UE 15 dans les exportations des pays du monde, 2004-2006

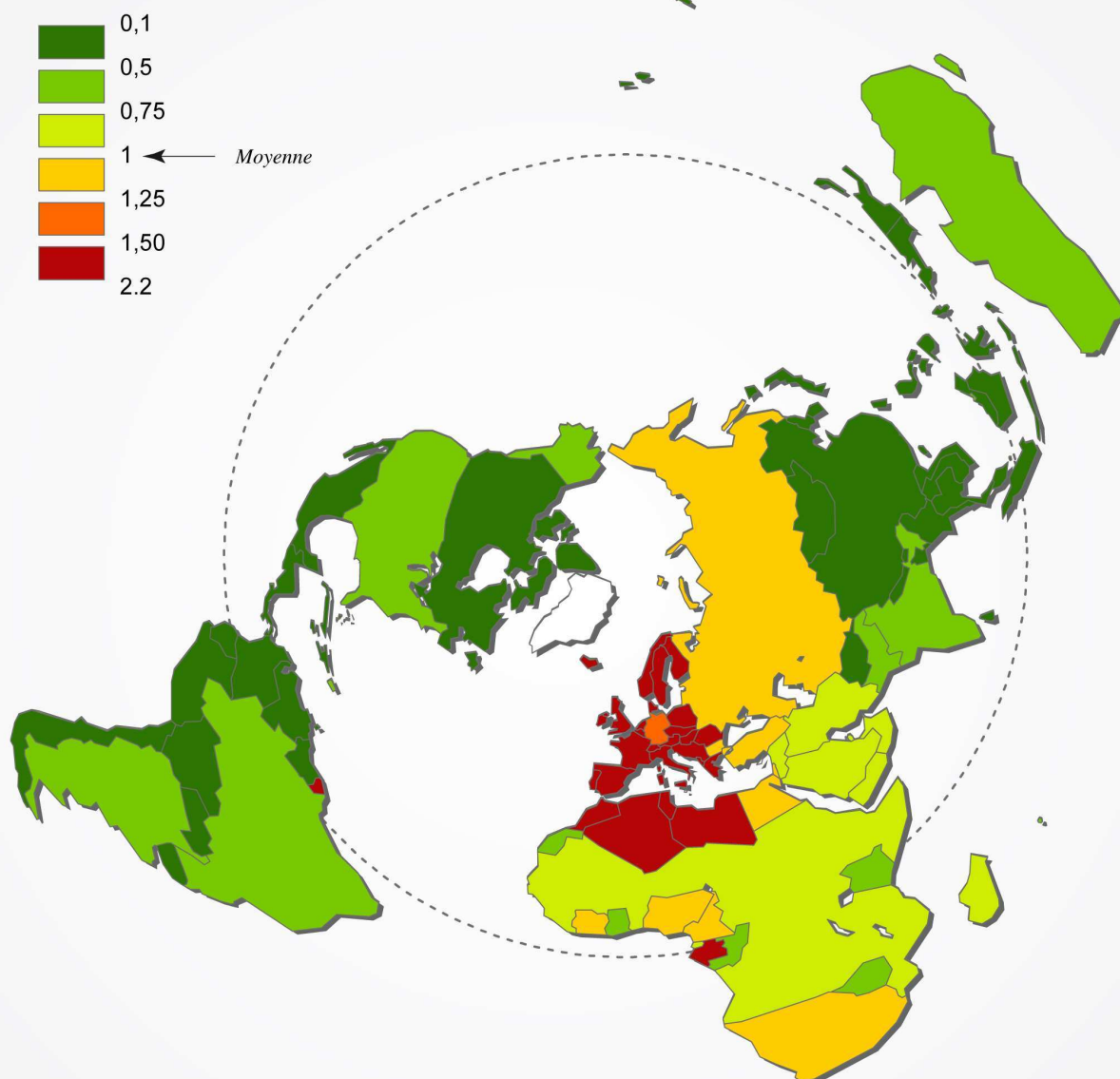
Indice d'orientation européenne des exportations des pays du monde, 2004-2006



Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7513 LADYSS, 2010
Source : CHELEM, 2009

04 - Part de l'UE 15 dans les importations des pays du monde, 2004-2006

Indice d'orientation européenne des importations des pays du monde



Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : CHELEM, 2009

Seuls les pays de l'Afrique du Nord et certains de l'Afrique guinéenne restent très orientés vers l'UE 15. Inversement, on constate un accroissement de l'orientation européenne du commerce des pays de l'Europe centrale ainsi que de l'URSS (considérée comme un seul pays sur ces cartes). Il y a bien rétraction au sud et élargissement à l'est, ce dernier étant dû principalement à la disparition du rideau de fer. Les deux cartes suivantes donnent une vision plus synthétique en représentant l'évolution de l'indice (comparaison de l'indice d'orientation en 1967-69 et en 2004-06). Elles montrent que, outre l'Afrique du Sud et plusieurs pays d'Asie de l'Est, l'orientation européenne du commerce extérieur a augmenté dans les pays les plus proches (pays méditerranéens, ex-URSS) (cartes 5 et 6).⁴⁵

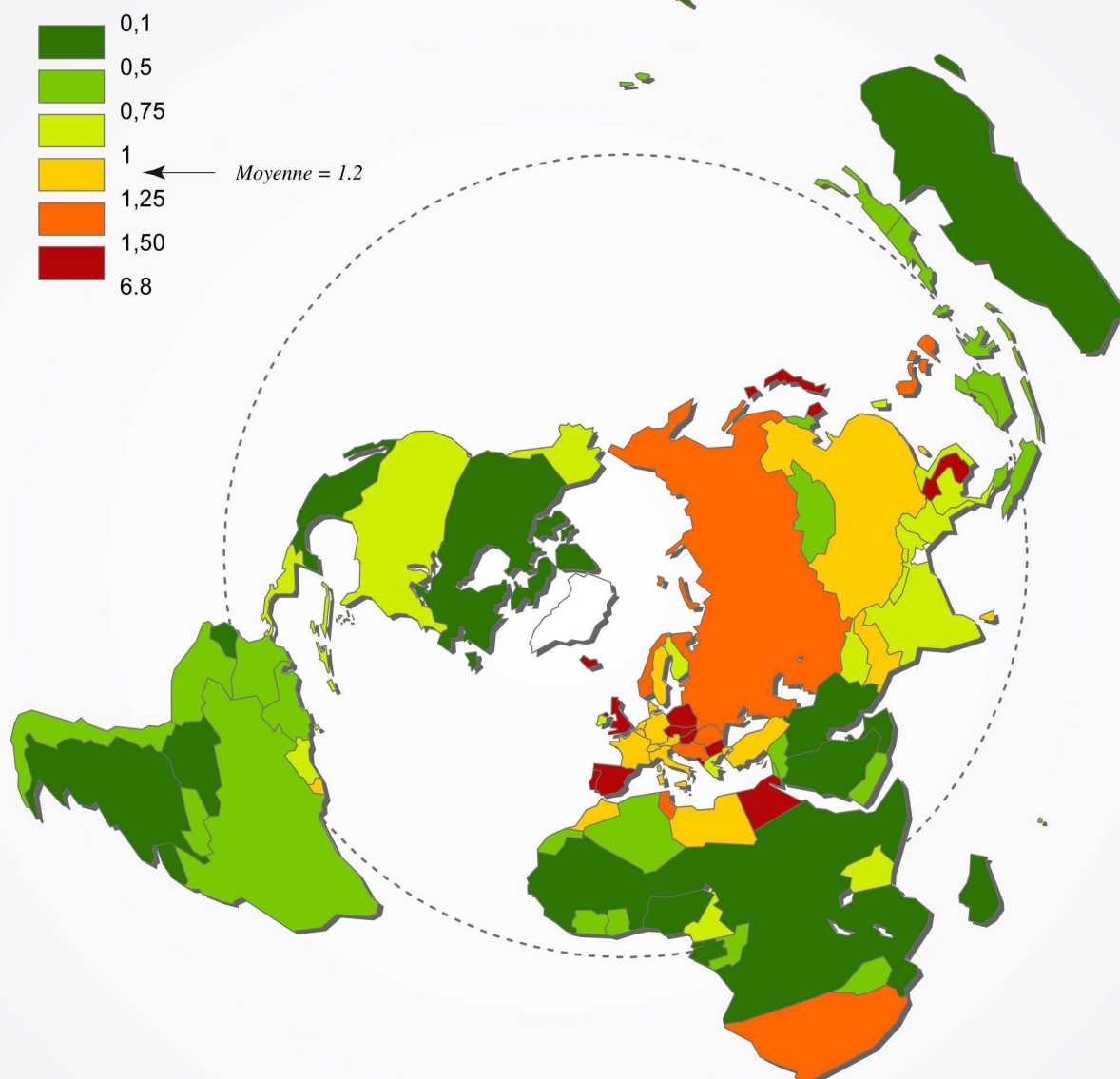
2.2.3 La poussée de la régionalisation vers l'est

Le processus de régionalisation s'essouffle dans et autour de l'Union européenne, à l'exception des voisins orientaux. Les cartes de la ventilation géographique du commerce extérieur de plusieurs pays de la CEI confirment l'existence d'une forte composante régionale de leurs échanges extérieurs de marchandises (cartes 7 et 8). On peut donc formuler deux hypothèses. Il y aurait un processus de régionalisation commerciale en cours entre l'Union européenne et l'ex-URSS. Il y aurait une intégration économique des deux ensembles dans une seule et même région à l'intérieure de laquelle les interactions entre économies iraient croissant. Pour le vérifier, c'est une analyse strictement limitée à l'UE et à la CEI qu'il faut faire maintenant. On utilisera toujours l'indicateur de la valeur des échanges commerciaux, ainsi que d'autres indicateurs mis au point par des économistes afin d'effacer certains biais.

⁴⁵ Voir les annexes 1 à 6 pour les mêmes cartes exprimées en pourcentages.

05 - Évolution de la part de l'UE 15 dans les exportations des pays du monde

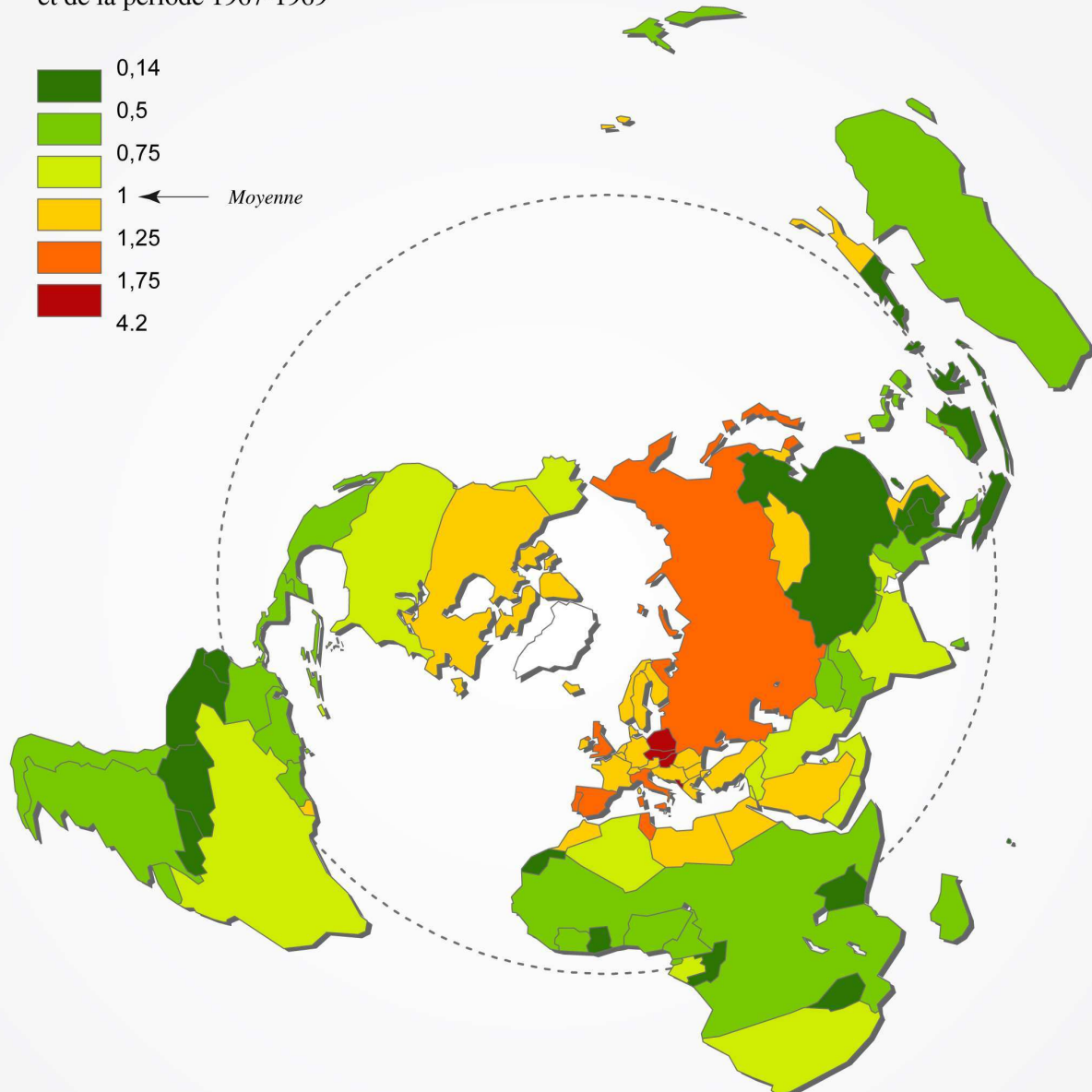
Comparaison de l'indice d'orientation de la période 2004-2006
et de la période 1967-1969



Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : CHELEM, 2009

06 - Évolution de la part de l'UE 15 dans les importations des pays du monde

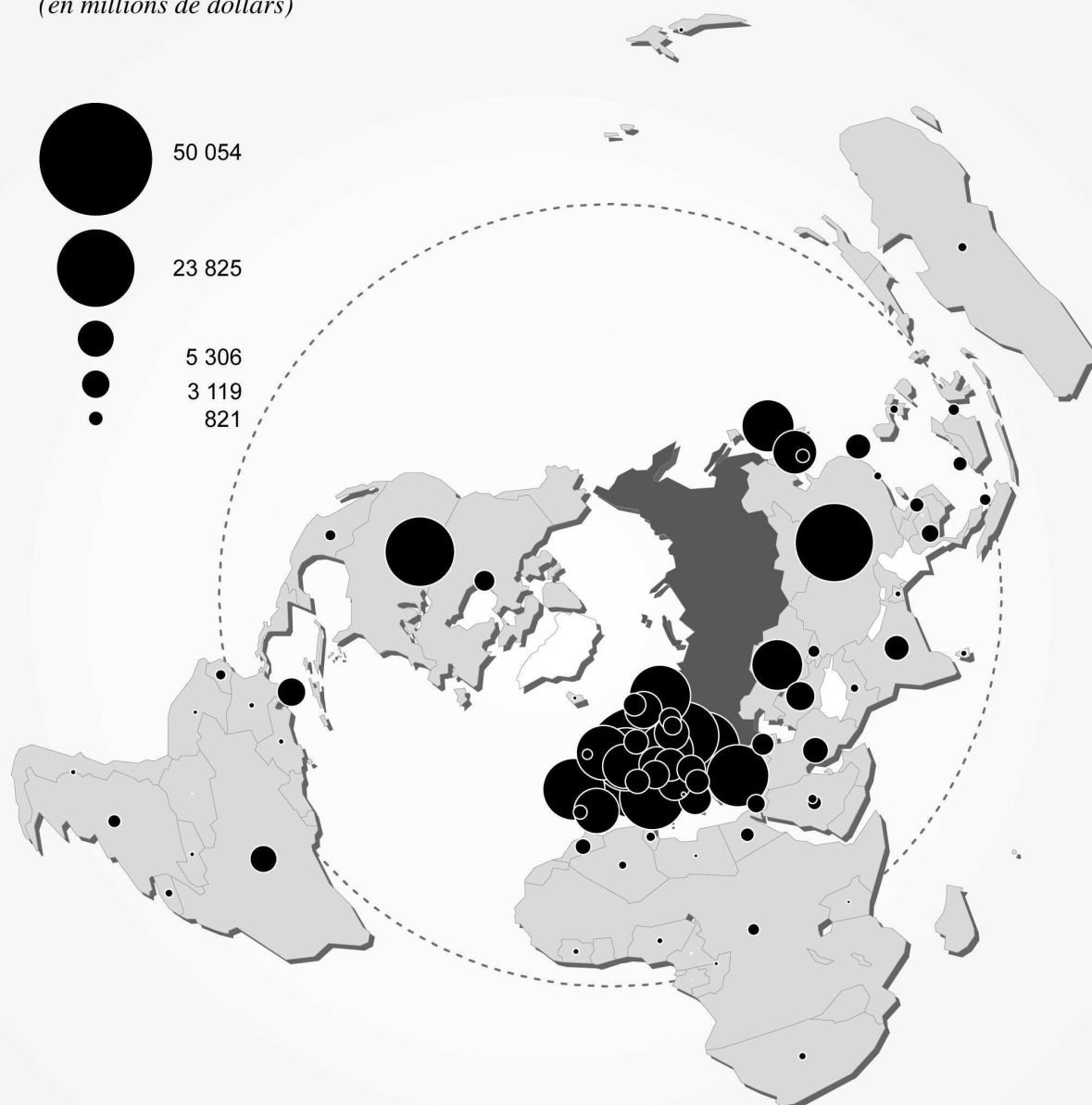
Comparaison de l'indice d'orientation de la période 2004-2006
et de la période 1967-1969



Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : CHELEM, 2009

07 - Ventilation géographique du commerce extérieur de la Russie

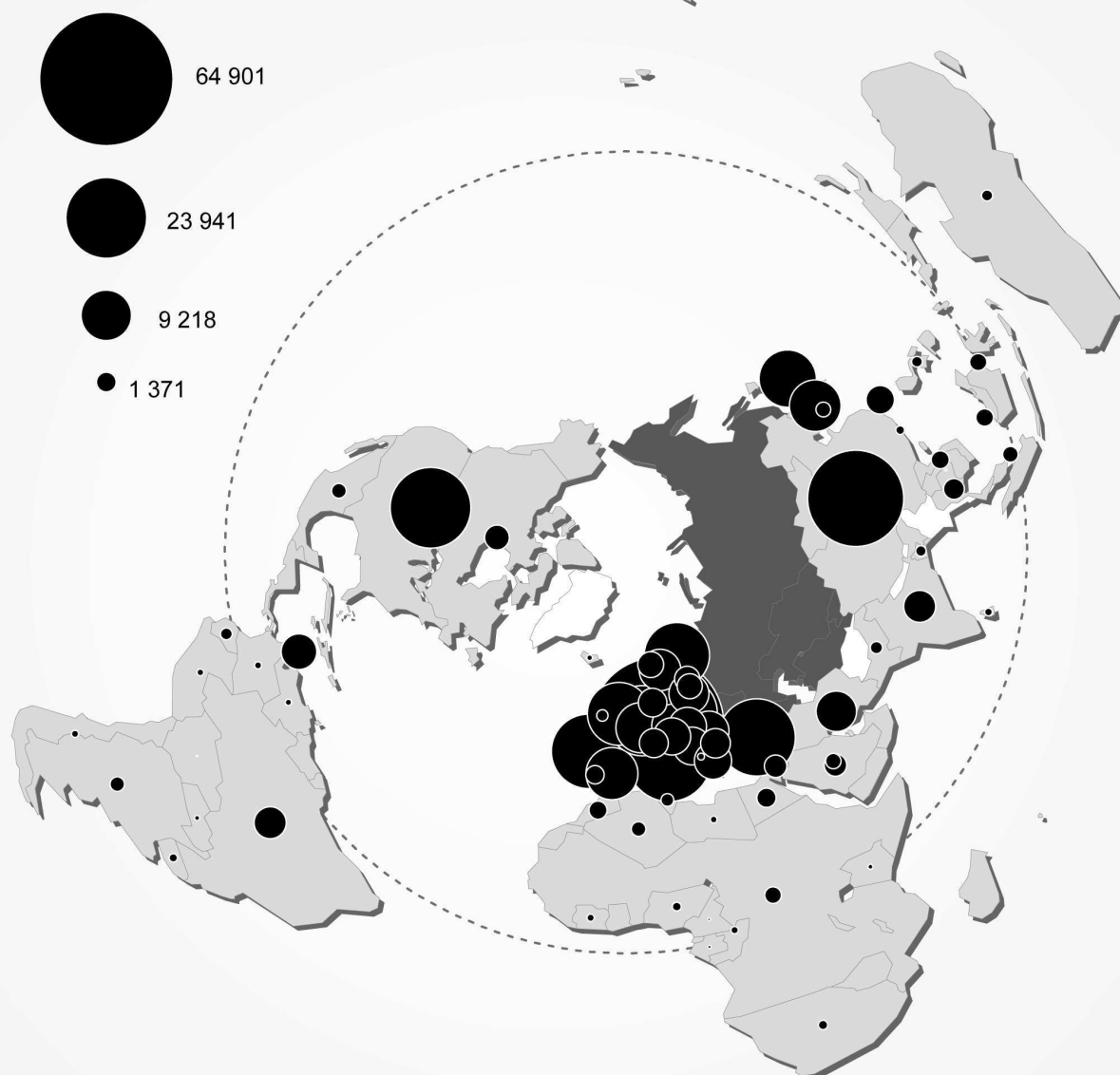
Imports + exports, 2004 - 2006
(en millions de dollars)



Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : CHELEM, 2009

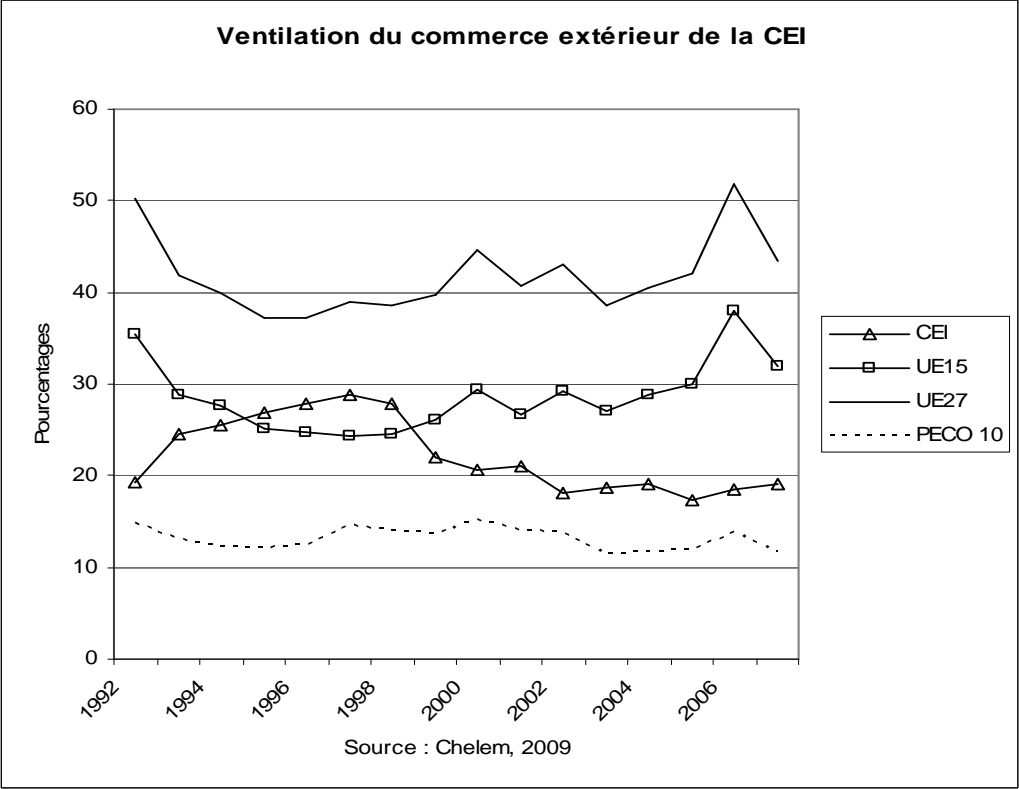
08 - Ventilation géographique du commerce extérieur de la CEI

Imports + exports, 2004 - 2006
(en millions de dollars)

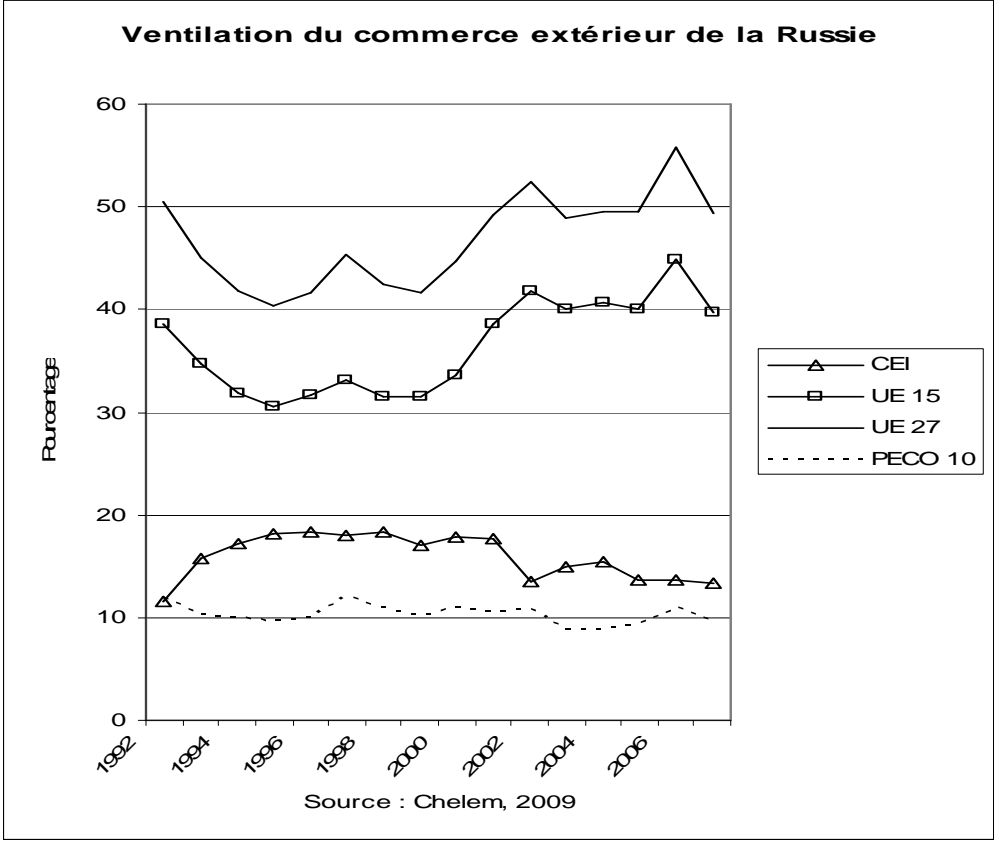


Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : CHELEM, 2009

Graphique 8



Graphique 9

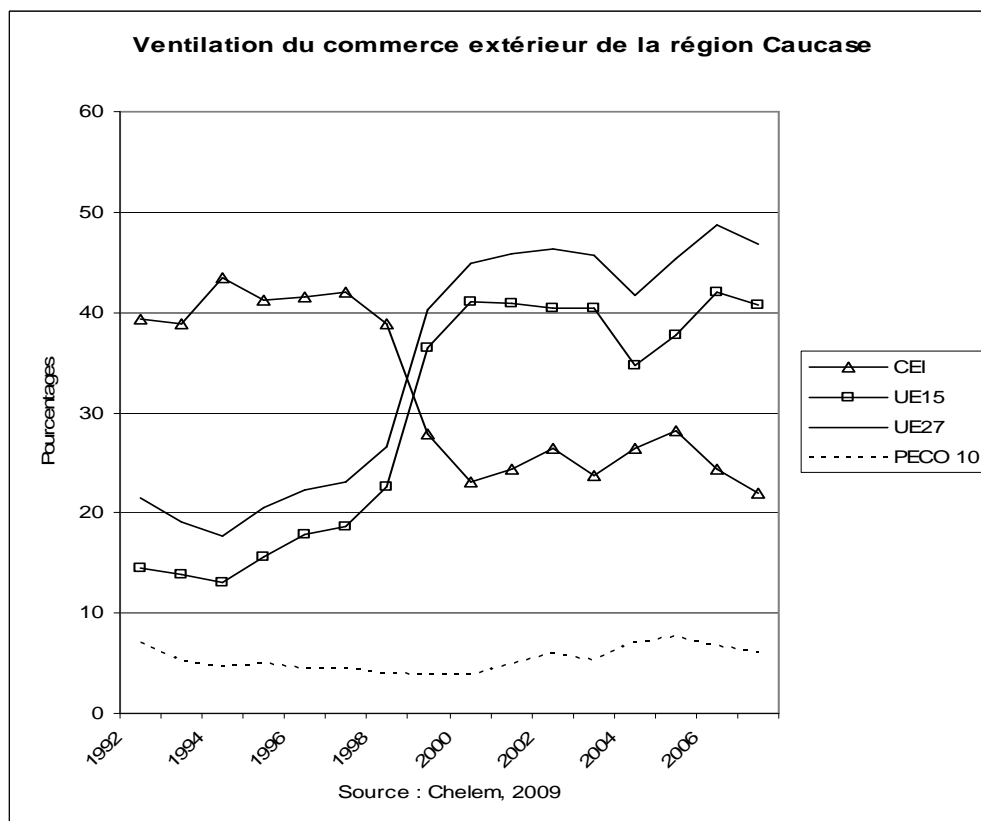


L'évolution du commerce extérieur des pays du voisinage oriental montre que le processus de dérégionalisation de la CEI est sensible avec une baisse du commerce interne depuis 1997. Mais rien ne dit que cette évolution soit une tendance durable car cette baisse avait été précédée par une phase de croissance du commerce intrarégional jusqu'en 1996. De plus, la baisse s'est interrompue en 2003 avec une stabilisation du commerce intrarégional. La part de l'Union européenne dans le commerce extérieur de la CEI augmente depuis 1997, au *pro rata* de la baisse du commerce interne à la CEI. C'est donc quasiment un jeu à somme nulle. L'attraction commerciale régionale européenne tend donc à dissoudre les liens commerciaux internes à la CEI qui sont hérités de plusieurs décennies de développement économique soviétique centralisé.

Toutefois, l'ancrage commercial régional de la CEI se fait davantage à l'Europe de l'ouest (UE 15) qu'aux nouveaux membres de l'UE (PECO). Le commerce de la CEI et celui de la Russie augmentent très vite avec la première et stagne avec la deuxième, ce qui indique même une baisse en valeur réelle étant donné que la valeur des échanges est indiquée ici en valeur courante. Le processus de régionalisation des échanges de marchandises doit donc être observé à deux échelles. A petite échelle ou échelle macro, il y a bien une augmentation des échanges bilatéraux entre la Russie et l'UE 27 : chacune pèse de plus en plus lourd dans le commerce extérieur de l'autre depuis quelques années. A l'échelle sous-régionale, on voit de former une discontinuité dans la géographie commerciale de l'Europe entre la Russie et les anciennes démocraties populaires. L'ancrage de la Russie à l'Europe se fait donc par-dessus la tête des PECO dans une sorte de court-circuitage (graphique 9).

Le processus est net également pour le Caucase et le Kazakhstan, mais il l'est moins pour l'Ukraine et surtout pour le Belarus (graphiques 10 à 12). Des données statistiques à l'échelle infra étatique, sur la géographie du commerce international des régions des pays concernés, permettraient d'affiner encore l'analyse, mais elles sont rares et peu fiables. Il y a là un chantier considérable à ouvrir.

Graphique 10



L'évolution des relations commerciales bilatérales avec l'Union européenne varie fortement d'un pays à l'autre au sein de la CEI. On constate un processus de décrochage vis-à-vis de la CEI pour le Caucase (Annexe 11), pour l'Ukraine, pour le Kazakhstan et même pour la Russie. C'est moins spectaculaire pour la dernière, déjà moins orientée vers la CEI en 1992, que pour les trois autres où on constate une inversion du poids relatif de la CEI et de l'Union en 1999 pour le Caucase (graphique 10), en 2004 pour le Kazakhstan (Annexe 7) et en 2007 (pour l'Ukraine (graphique 11). Cette réorientation géographique traduit la force du tropisme économique exercé par l'Union européenne mais cela n'empêche pas la Russie de rester un partenaire commercial de poids des pays de l'ancienne Union soviétique (carte 9). De plus, pour les pays de la CEI, la part des PECO dans la valeur totale de leur commerce extérieur demeure secondaire. L'ancrage commercial se fait donc là aussi à l'ouest de l'Europe plus qu'au centre, ce qui s'explique en grande partie par la masse économique considérable de l'UE 15 (en terme de PIB et de capacité d'exportations et d'importations).

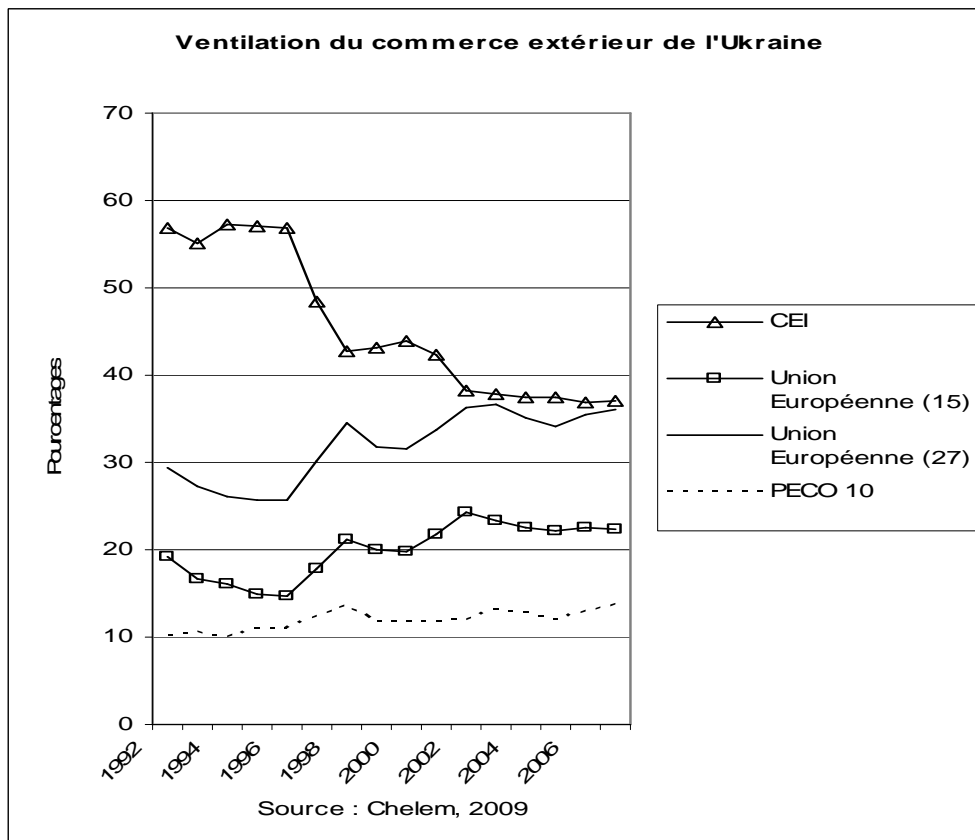
09 - Ventilation géographique du commerce extérieur de l'Ukraine

Imports + exports, 2004 - 2006
(en millions de dollars)



Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : CHELEM, 2009

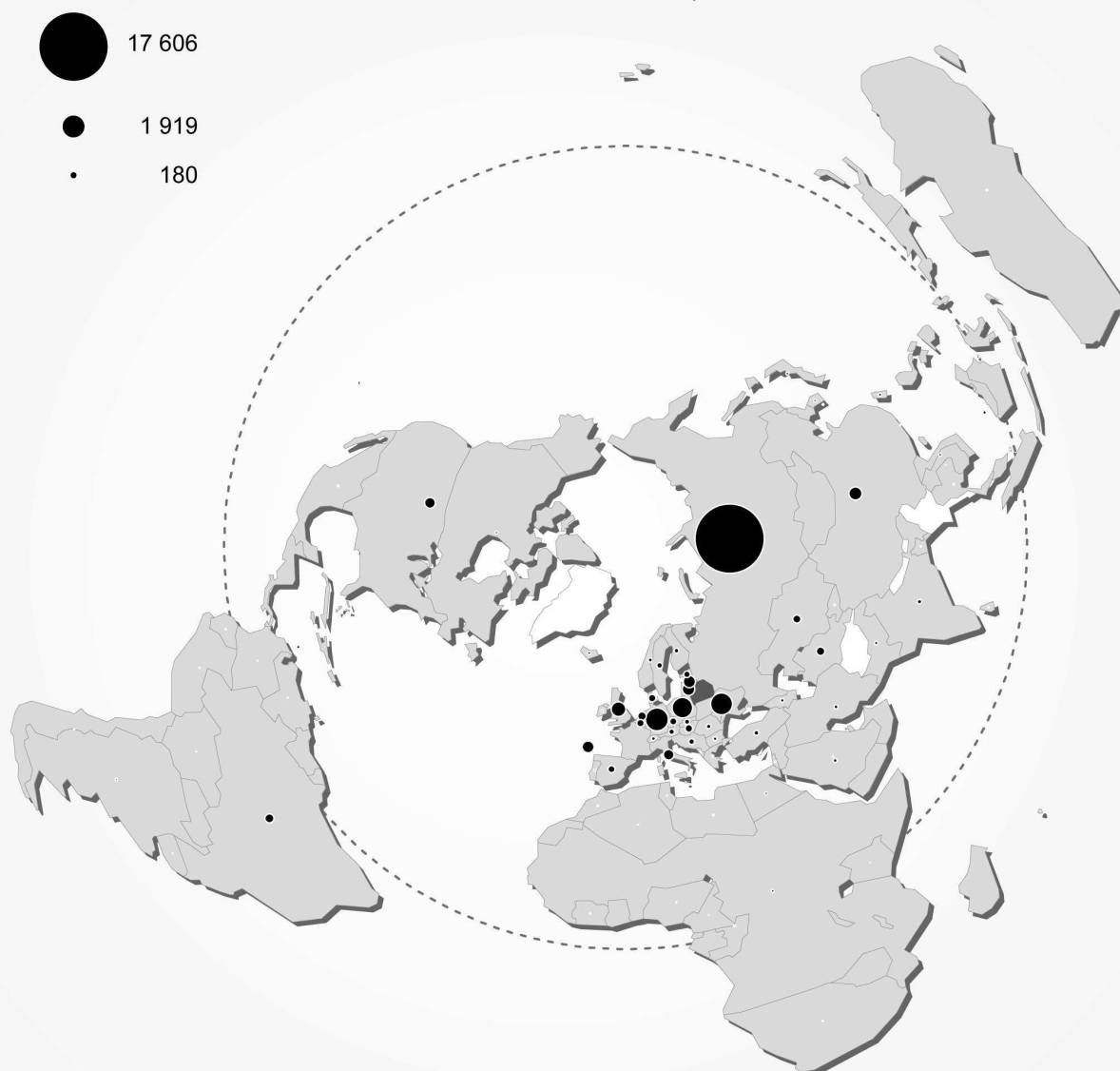
Graphique 11



Pour le Belarus (carte 10), le Kirghizstan et les autres membres de la CEI (ensemble Moldavie - Ouzbekistan - Turkmenistan - Tadjikistan), les proportions sont inverses. L'ancrage à la région économique CEI, notamment à la Russie, reste prépondérant et la part de l'Union européenne reste secondaire dans leur commerce voire mineure. Il existe une nuance toutefois dans ce groupe : la part de l'Union européenne est stable dans le commerce extérieur du Belarus, mais elle décline sensiblement pour l'ensemble constitué par la Moldavie, l'Ouzbekistan, le Turkmenistan et le Tadjikistan (Annexe 12). Il semble qu'on atteigne là les limites orientales de ce qu'on pourrait appeler l'« aire d'attraction commerciale » de l'Union européenne. Le tropisme régional qu'elle exerce tend ainsi à décliner graduellement dans la partie sud de l'Asie centrale. Cette tendance rappelle celle enregistrée plus haut pour le Golfe et le bassin oriental de la Méditerranée.

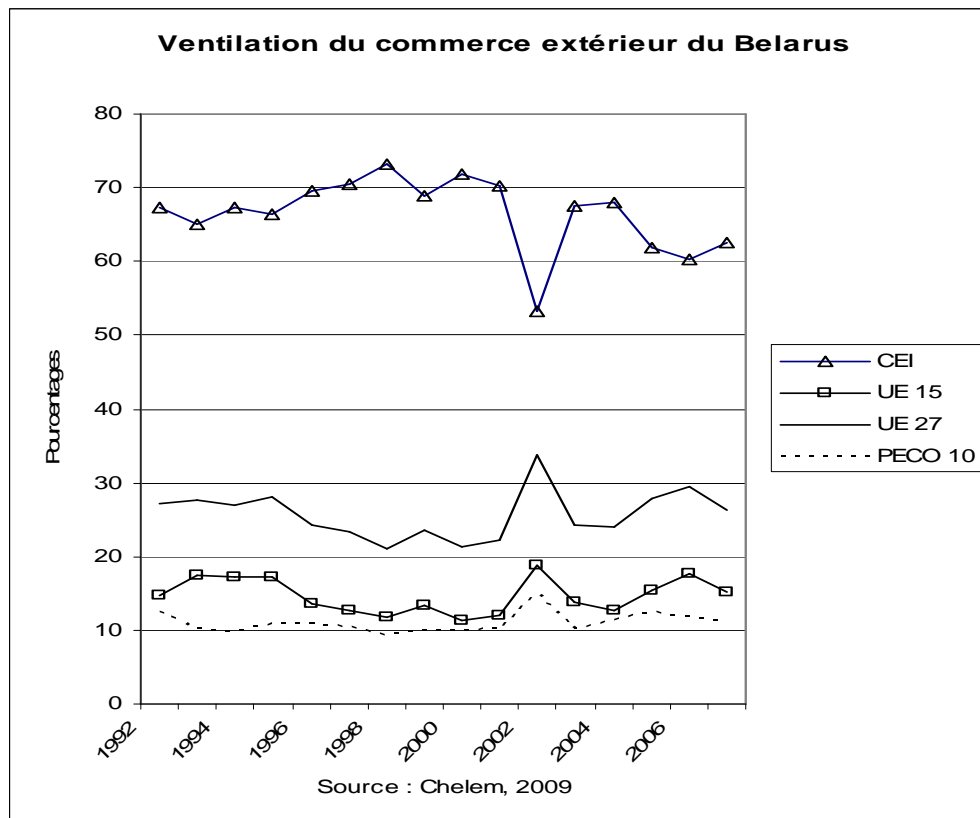
10 - Ventilation géographique du commerce extérieur du Belarus

Imports + exports, 2004 - 2006
(en millions de dollars)



Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : CHELEM, 2009

Graphique 12

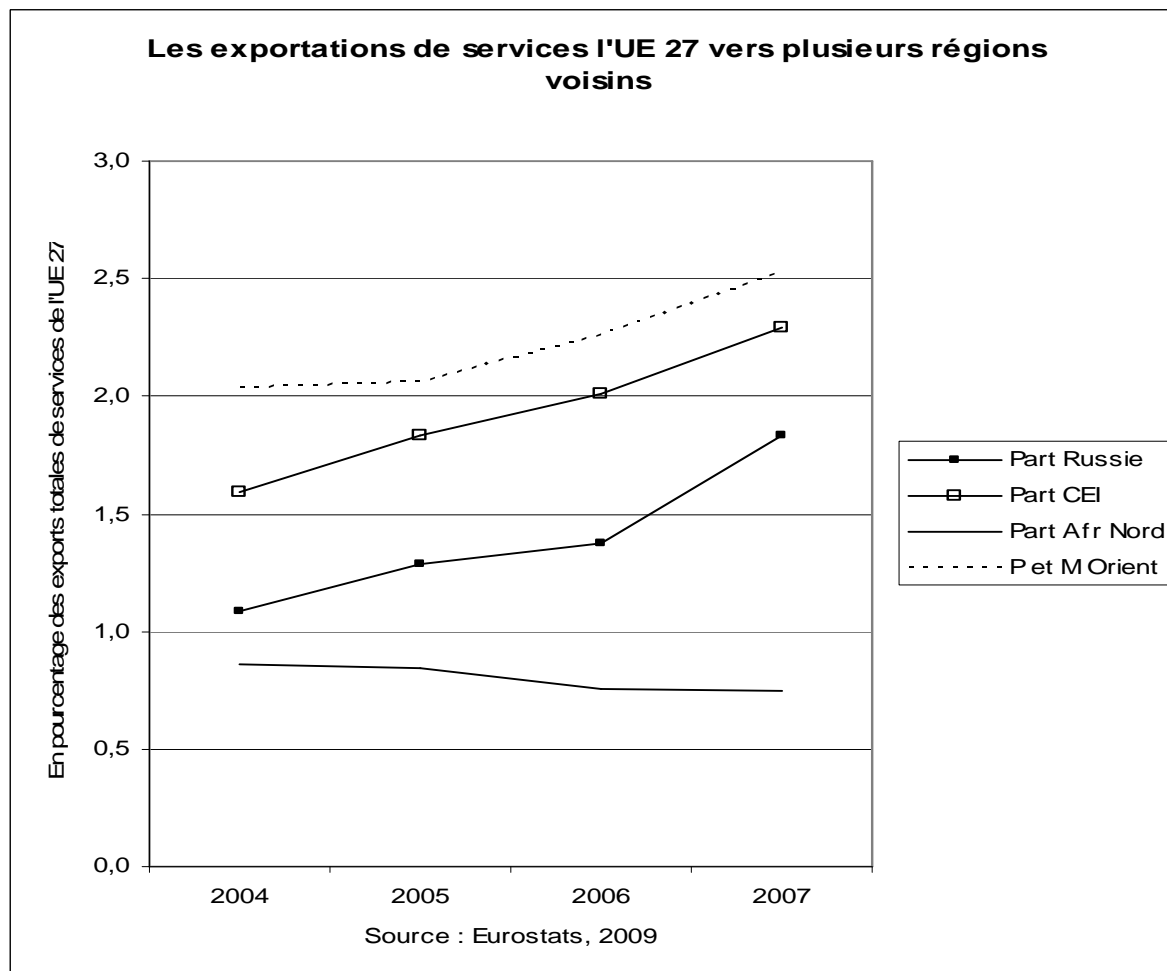


L'observation de la valeur des échanges commerciaux de marchandises dans leur ventilation géographique montre ainsi la coexistence de deux processus synchroniques : une dérégionalisation de l'ensemble économique CEI et une extension de l'aire d'influence commerciale de l'Union européenne en direction de l'Ukraine, du Caucase, du Kazakhstan et de la Russie. Dans cet ensemble géographique qui ne recouvre qu'une partie de l'ex-URSS, l'Union européenne (parfois l'UE 15 seule) a une solide place de premier partenaire commercial.

2.2.4 Le commerce des services. Un commerce régionalisé ?

La géographie du commerce international des services est moins bien connue que celle du commerce des marchandises. Pour autant, cela constitue un aspect important car les services représentaient environ 16 % du commerce mondial en 1975 et entre un cinquième et un quart selon l'OMC. Malgré cela, il n'existe toujours pas de base de données qui permettrait d'avoir une vision des échanges de services à l'échelle globale. On est donc contraint de se rabattre vers des données fournies par les institutions statistiques nationales et régionales sans qu'il soit possible de les additionner car elles ne sont pas comparables.

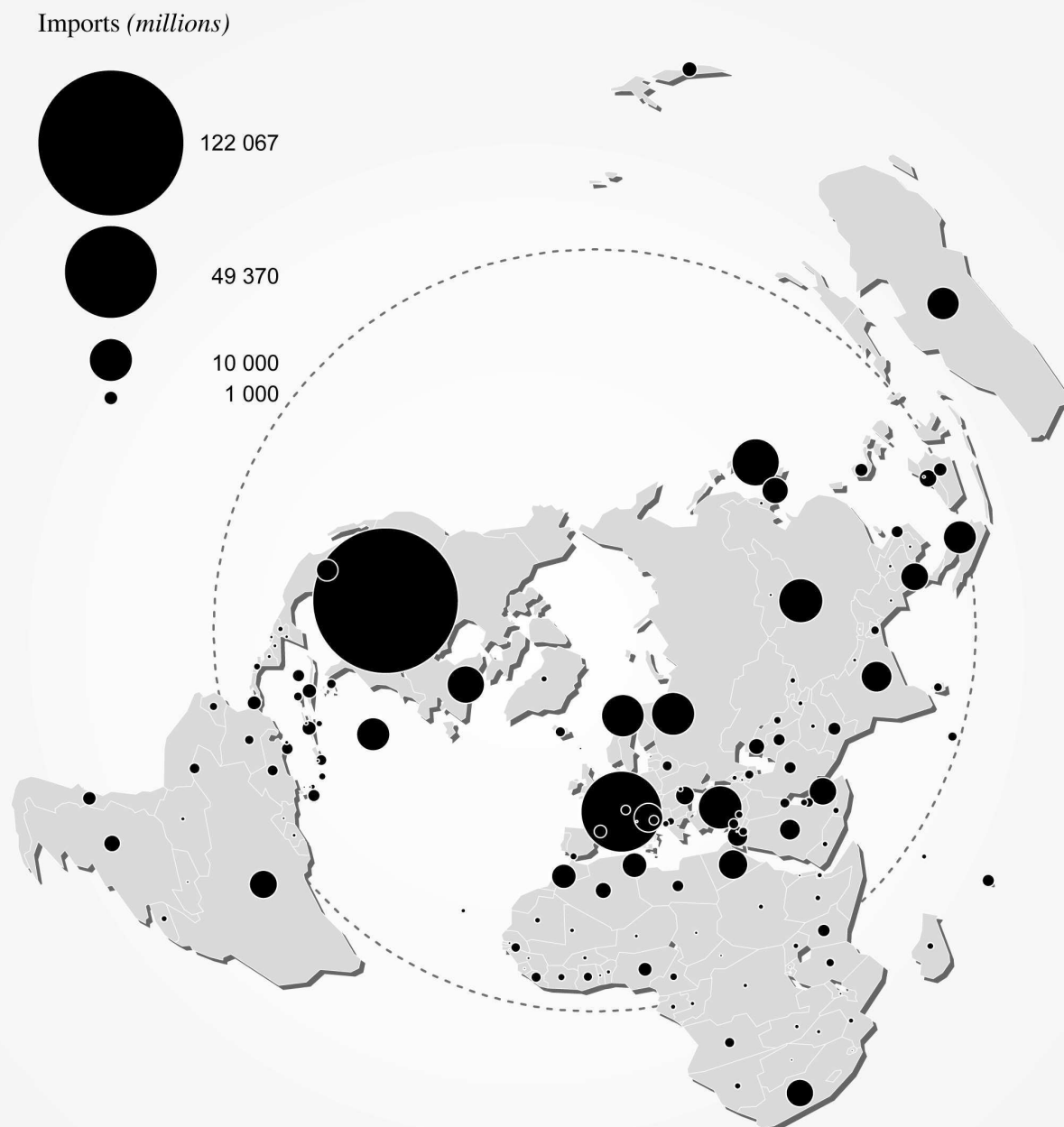
Graphique 13



Malgré ces réserves, en ce qui concerne l'UE 27, la composante régionale du commerce international des services est claire (graphique 13).⁴⁶ La part de l'UE 27 dans les exportations de services l'UE 27 est d'un peu moins de 60 %. Si on ajoute les pays de l'AELE, le taux monte à 65 %. L'Europe au sens large (UE + Balkans occidentaux + AELE + CEI) dans les exportations de services des pays de l'actuelle UE 27 était de plus de 70 % en 2004 et plus de 68 % en 2007, ce qui est bien le signe d'un haut degré de régionalisation. Toutefois, la part des voisins, c'est-à-dire l'ensemble formé par l'Afrique du Nord, le Proche et le Moyen Orient et la CEI, reste marginale puisqu'elle est passée de 4,5 % en 2004 à 5,6% en 2007 (carte 11 et 12). La part de la CEI seule augmente sensiblement mais reste marginale aussi. Rappelons à titre de comparaison que les États-Unis absorbent 13 % et la Suisse 5 % des exportations de services de l'Union européenne à 27.

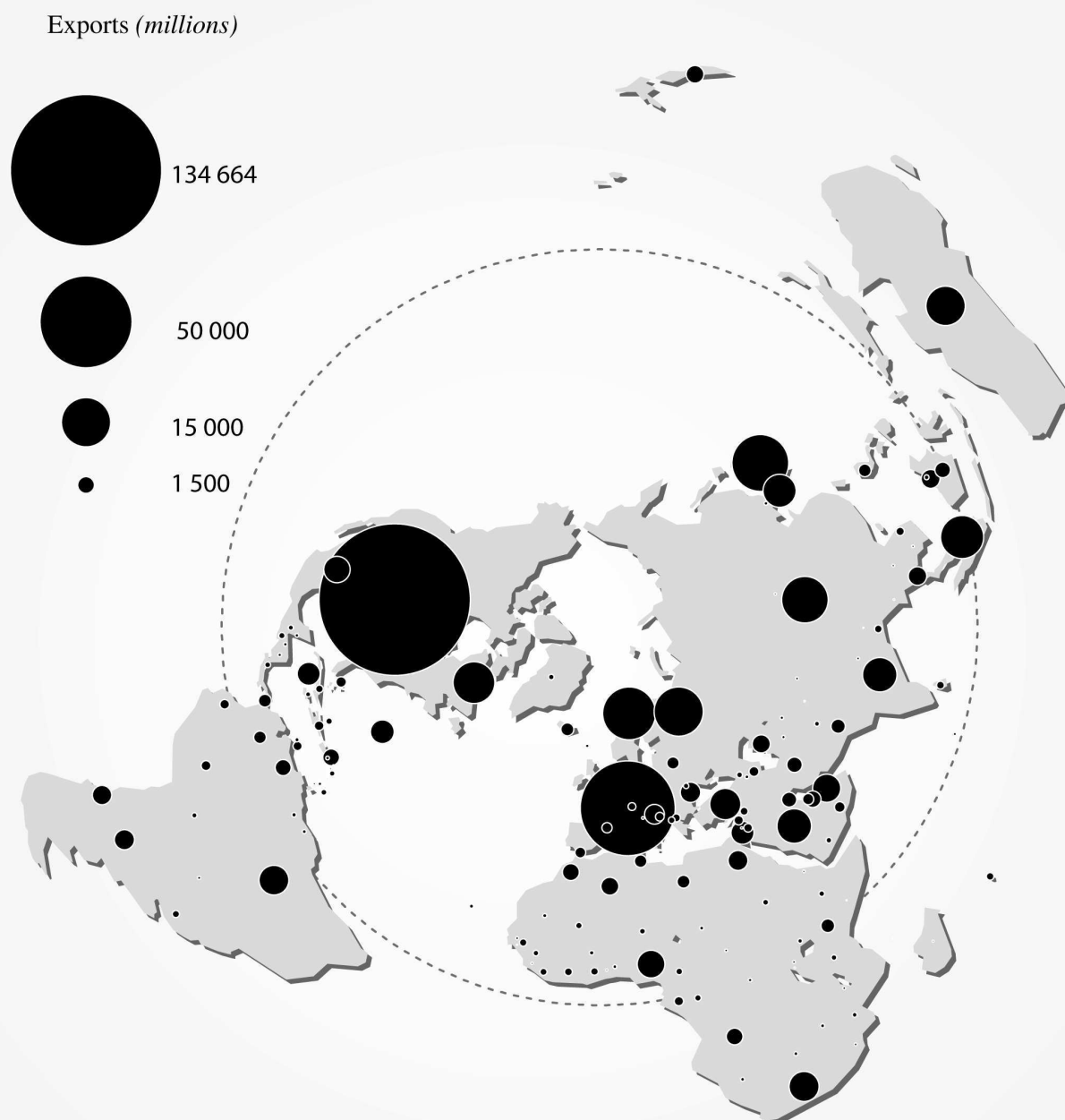
⁴⁶ Voir Eurostat, 2009, *European Union international trade in services - Analytical aspects - Data 2003-2007*, Communauté européenne

11 - Ventilation géographique des importations de services de l'UE27



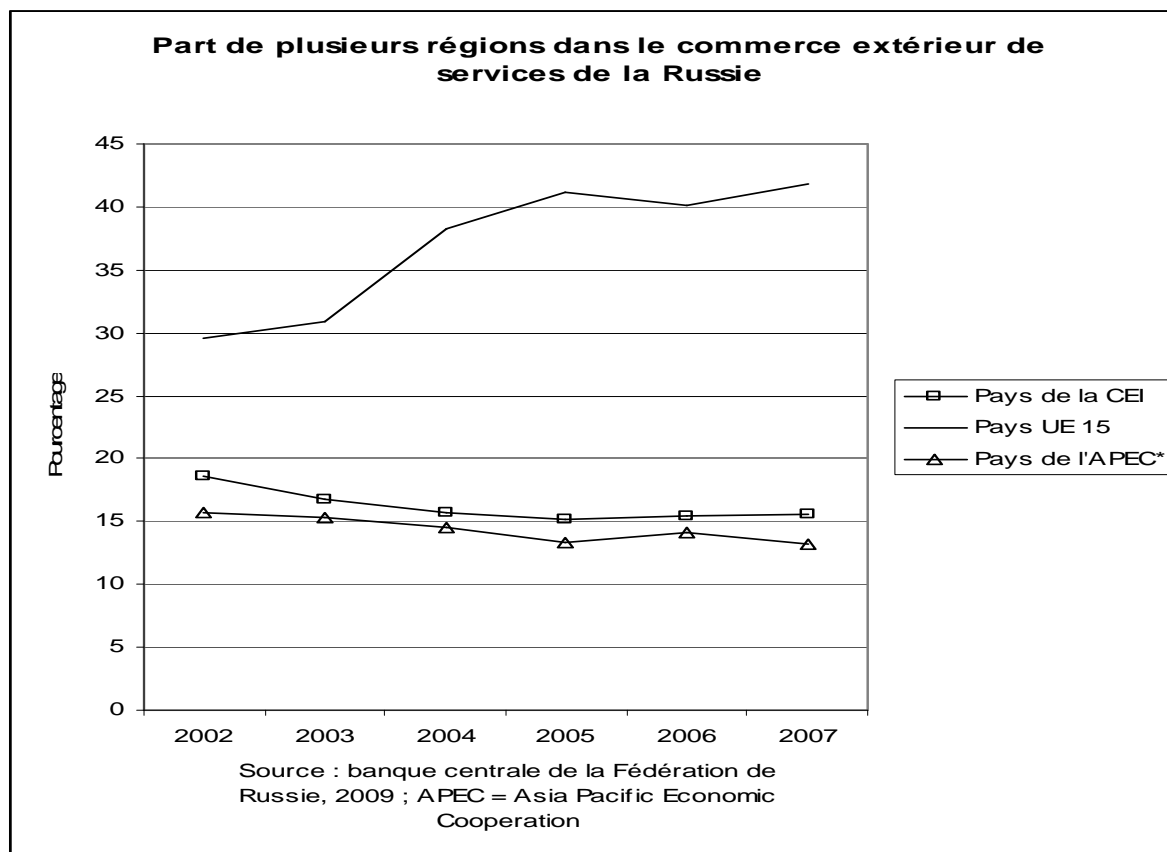
Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : CHELEM, 2009

12 - Ventilation géographique des exportations de services de l'UE27



Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : CHELEM, 2009

Graphique 14



En ce qui concerne la Russie, il y a de toute évidence une orientation rapide de son commerce extérieur de services vers l'Union européenne (graphique 14). Celle-ci est de très loin son premier partenaire avec plus de 42 % du total (importations + exportations russes). On constate parallèlement que l'importance de la CEI et de la zone pacifique (APEC) recule régulièrement depuis quelques années.

2.3 L'intensité bilatérale des échanges : la régionalisation avance-t-elle vraiment vers l'est ?

2.3.1 Un indicateur plus nuancé que la valeur des échanges : l'intensité des échanges bilatéraux

La valeur des échanges commerciaux présente un inconvénient. Elle est influencée par la taille des pays qui échangent. Il est par exemple très probable que le commerce bilatéral de marchandises soit très élevé en valeur entre l'UE 15 et les États-Unis car ce sont deux très grandes économies entre termes de richesse produite et de capacité d'exportations et d'importations. Inversement, il y a une très grande probabilité pour que le commerce bilatéral entre l'UE 15 et l'Islande, le Liechtenstein ou la Moldavie soit moins élevé en raison de la petite taille de ces trois économies. La valeur brute

des échanges est donc un indicateur insuffisant qui donne une vision partielle de l'intensité réelle des relations commerciales entre pays. Afin de franchir cette difficulté, il faut utiliser des indicateurs qui permettent de neutraliser l'effet de taille. Des économistes utilisent un indicateur qui calcule l'intensité des échanges bilatéraux par couples de pays (Freudenberg, Gaulier, Ünal-Kesenci, 1998 ; Gaulier, Jean, Ünal-Kesenci, 2004). Il permet de rapporter la valeur observée d'un flux d'échange bilatéral (exportation + importation) entre deux pays à la valeur théorique de ce même échange, elle-même estimée par la taille commerciale des pays (c'est-à-dire leur poids relatif dans le commerce mondial) dans le commerce mondial (Annexe 9).

Dans cette partie, on fera la cartographie et l'analyse de la répartition de différents résidus ou différences entre la valeur observée des échanges commerciaux entre pays et la valeur attendue telle que calculée selon le modèle. Dans la mesure du possible, on tiendra compte du résidu relatif (l'écart en pourcentage entre valeur théorique et valeur observée) et du résidu absolu (l'écart en valeur absolue). Le birapport sera cartographié à deux échelles : à l'échelle du monde et à l'échelle d'un ensemble régional qui englobe l'Union européenne et l'ensemble des pays voisins. Cela permettra de comparer l'évolution de l'intensité des relations commerciales entre l'Union européenne et ses différents voisinages (espace méditerranéen, Balkans, ex-Union soviétique) afin de savoir si le voisinage ex-soviétique suit une tendance originale dans ses relations commerciale avec le reste de l'Europe. Cela permettra également de comparer l'évolution des limites de la région commerciale européenne avec celles des autres grands ensembles régionaux dans le monde.

Dans un premier temps, le birapport sera cartographié pour lui-même sans tenir compte de la distance qui sépare les Etats les uns des autres. Puis, pour aller au-delà de cette étape purement descriptive, on cherchera des éléments d'explication à la répartition géographique du birapport d'intensité bilatérale d'échanges dans la région européenne. A ce propos, on peut faire deux hypothèses. La première est que la géographie des intensités commerciales d'échanges est déterminée par la distance qui sépare les pays partenaires.⁴⁷ La seconde pose que l'intensité est autant sinon plus déterminée par des effets d'appartenance géopolitique et géoéconomique : l'intensité des échanges bilatéraux serait par exemple plus forte entre des pays qui appartenaient à l'ancienne Union soviétique, moins forte entre des pays de l'ex-URSS et des pays de l'Europe centrale et faible entre les pays de l'ancienne URSS et ceux de l'ancienne Europe occidentale.

Pour vérifier cette deuxième hypothèse largement suggérée par les cartes, il faut aussi observer les évolutions de la ventilation géographique du birapport entre la fin de la Guerre froide et le milieu des années 2000. Il faut donc comparer la répartition géographique des intensités d'échange à deux périodes de référence (1992-1994 et 2004-2006). On peut voir ainsi si une

⁴⁷ C'est la distance kilométrique entre les capitales des pays concernés qui a été retenue, compte tenu du fait que les régions capitales sont très souvent les centres de gravités économiques des pays.

quinzaine d'années a suffi à effacer les limites héritées de l'ordre bipolaire qui prévalait pendant la Guerre froide (ouest de l'Europe, d'un côté, Conseil d'Assistance économique mutuelle, de l'autre). Le choix de deux périodes de référence de trois années permet de travailler sur des moyennes annuelles qui effacent les éventuelles augmentations ou baisses brutales accidentelles de la valeur des échanges commerciaux.

2.3.2 La région commerciale européenne et les interactions Union européenne - Voisinages

A l'échelle mondiale, les intensités d'échanges commerciaux de marchandises font apparaître plusieurs grands ensembles régionaux. La carte 13 montre la répartition des intensités d'échange en 2004-2006 entre tous les pays ou groupes de pays du monde. Tous les birapports supérieurs à 1 sont représentés, ce qui revient à montrer tous les couples de pays dont la valeur des échanges bilatéraux observés est égale ou supérieure à la valeur attendue selon le modèle. Mais ce seuil est trop bas pour faire émerger des paquets de pays qui entretiennent des relations commerciales privilégiées. Il n'est pas assez discriminant et permet de distinguer avec netteté seulement l'ensemble régional latino-américain voire américain.

La carte 14 est beaucoup plus discriminante. Elle permet de distinguer un ensemble latino-américain (comprenant l'Amérique centrale et les Caraïbes), l'ALENA, un ensemble pacifico-asiatique et un ensemble européen dont les limites excèdent largement celles de l'Europe conventionnelle. On voit sur la carte de fortes interactions commerciales entre les pays de l'Union européenne et l'Afrique du Nord, la Turquie et les pays de l'ancienne Union soviétique.

La carte 15 confirme ces observations, montrant une région commerciale « européenne » qui s'étend de l'Asie centrale à l'Afrique du Nord à l'Islande. Dans cet espace, les interactions sont sensiblement plus nombreuses et plus élevées que dans la région asiatique par exemple où l'on repère deux sous ensembles : un sous ensemble autour du sous continent indien et un sous ensemble englobant l'ASEAN et quelques économies du Pacifique. En Europe, on constate que les intensités d'échanges n'apparaissent plus entre les grandes économies de la partie ouest. Cela est dû au biais présenté plus haut. Cependant, la carte du résidu absolu montre que des liens privilégiés existent aussi entre elles (Annexes 11 et 12).

La carte 16 ne montre que les couples de pays dont la valeur des échanges bilatéraux observés est au moins quatre fois supérieure à la valeur attendue selon le modèle en 2004-2006. On constate que l'Amérique latine forme l'ensemble régional le plus clair. Si une hiérarchie des ensembles régionaux était établie selon le critère de la netteté cartographique, l'ensemble européen apparaîtrait en deuxième position. Ailleurs, notamment en Asie, les choses sont moins claires.

13 - Couples de pays pour lesquels le commerce bilatéral observé (en valeur) est au moins égal au commerce attendu, selon le modèle

———— Birapport 2004-2006 ≥ 1



Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : CHELEM, 2009

14 - Couples de pays pour lesquels le commerce bilatéral observé (en valeur) est au moins deux fois supérieur au commerce attendu, selon le modèle

—— Birapport 2004-2006 ≥ 2



Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : CHELEM, 2009

15 - Couples de pays pour lesquels le commerce bilatéral observé (en valeur) est au moins trois fois supérieur au commerce attendu, selon le modèle

—— Birapport 2004-2006 ≥ 3



Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : CHELEM, 2009

16 - Couples de pays pour lesquels le commerce bilatéral observé (en valeur) est au moins quatre fois supérieur au commerce attendu, selon le modèle

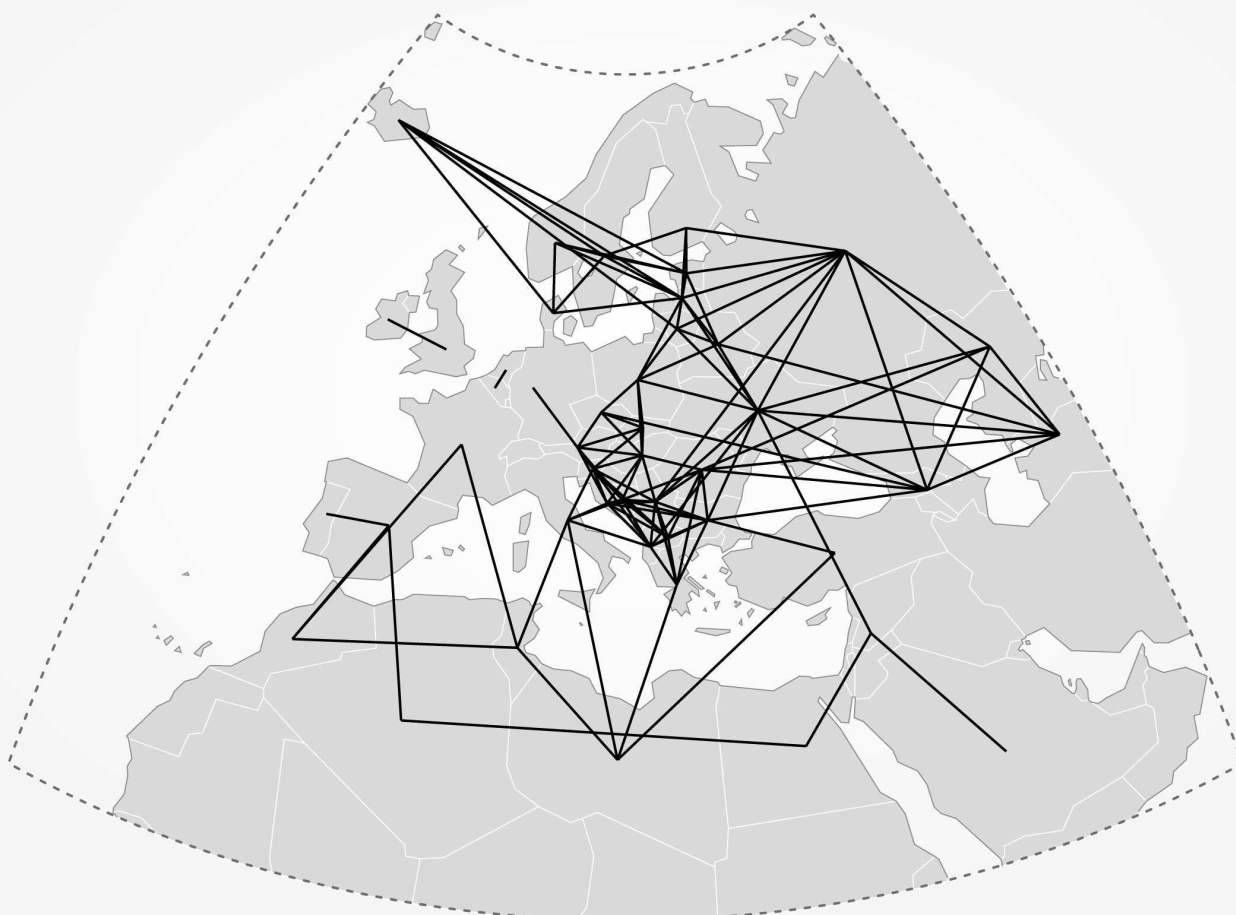
—— Birapport 2004-2006 ≥ 4



Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : CHELEM, 2009

17 - Couples de pays pour lesquels le commerce bilatéral observé (en valeur) est au moins deux fois supérieur au commerce attendu, selon le modèle

———— Birapport 2004-2006 ≥ 2

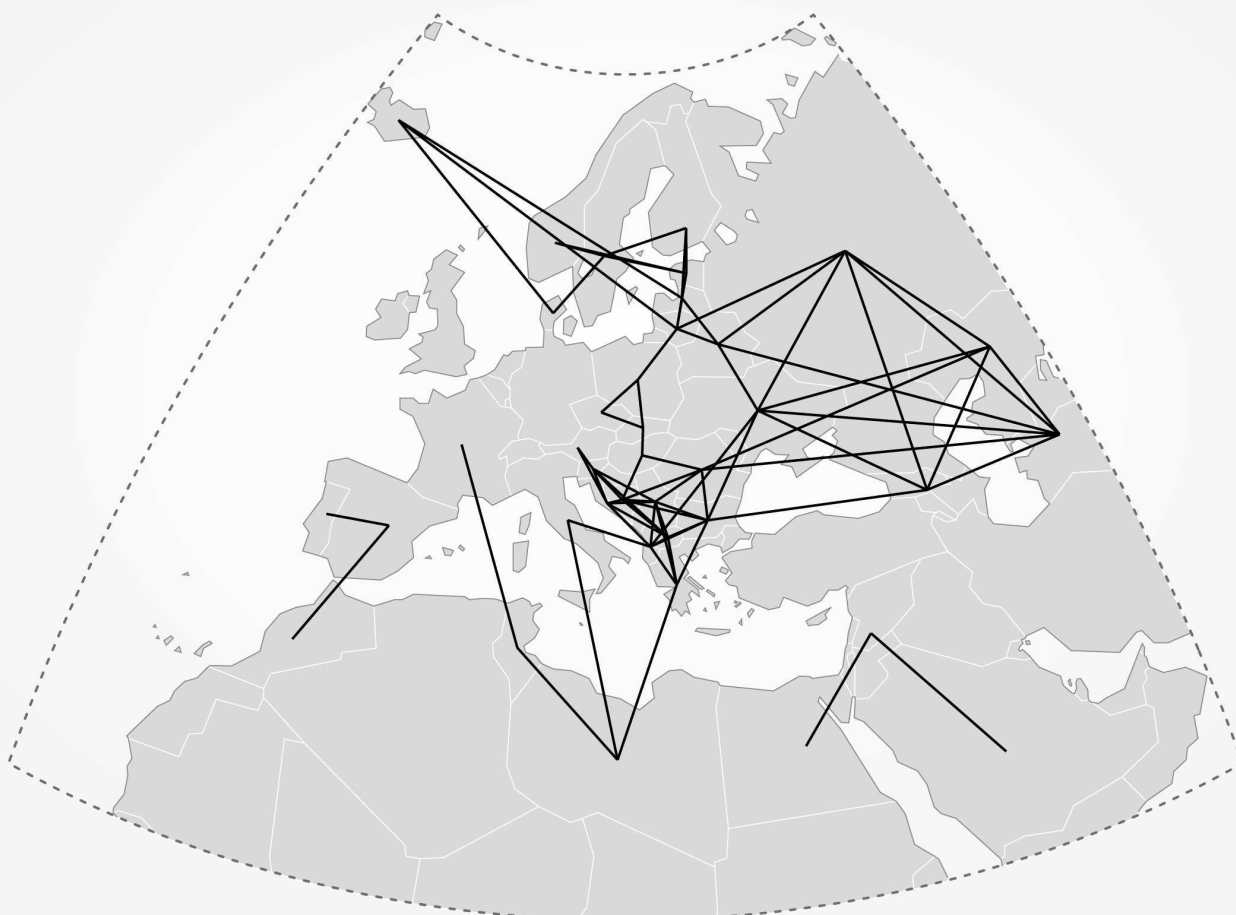


1000 Km

Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : CHELEM, 2009

18 - Couples de pays pour lesquels le commerce bilatéral observé (en valeur) est au moins trois fois supérieur au commerce attendu, selon le modèle

———— Birapport 2004-2006 ≥ 3



1000 Km

Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : CHELEM, 2009

Les cartes confirment l'existence d'une région commerciale européenne composée de pays qui ont davantage d'interaction entre eux qu'avec le reste du monde. Mais elles montrent aussi et surtout qu'il existe des paquets de pays à l'intérieur de cette région.

C'est ce que confirment les cartes réalisées à partir du même indicateur à l'échelle de l'ensemble géographique qui englobe l'Europe et l'ensemble des pays voisins. La carte 17 fait apparaître plusieurs sous ensembles régionaux : Méditerranée (fortes interaction entre certains pays de l'Europe du Sud et certains pays de l'Afrique du Nord), Europe du Nord (région baltique, pays scandinaves dont Islande), Europe centrale (ancienne Mittel Europa), Europe balkanique (ancienne Yougoslavie), voisins orientaux de l'Union européenne actuelle (ex-URSS). Ce dernier sous ensemble est encore fortement intégré en 2004-2006.

La carte 18 fait apparaître ces sous ensembles avec plus de netteté. Elle confirme que les voisinages de l'Union européenne ne se ressemblent pas. Les pays de l'Afrique du Nord ont des échanges bilatéraux plus intenses avec ceux de l'Europe du Sud qu'entre eux, ce qui confirme l'idée qu'il existe une très faible intégration régionale commerciale entre pays de la rive sud et est de la Méditerranée. Inversement, les pays de l'ancienne URSS ont davantage d'interactions entre eux qu'avec le reste de l'Europe. Cette carte montre que la géographie du commerce international en Europe est encore au moins en partie déterminée par l'inertie d'anciennes discontinuités géopolitiques (limite URSS – Europe de l'est, limite Europe de l'est – Europe occidentale).

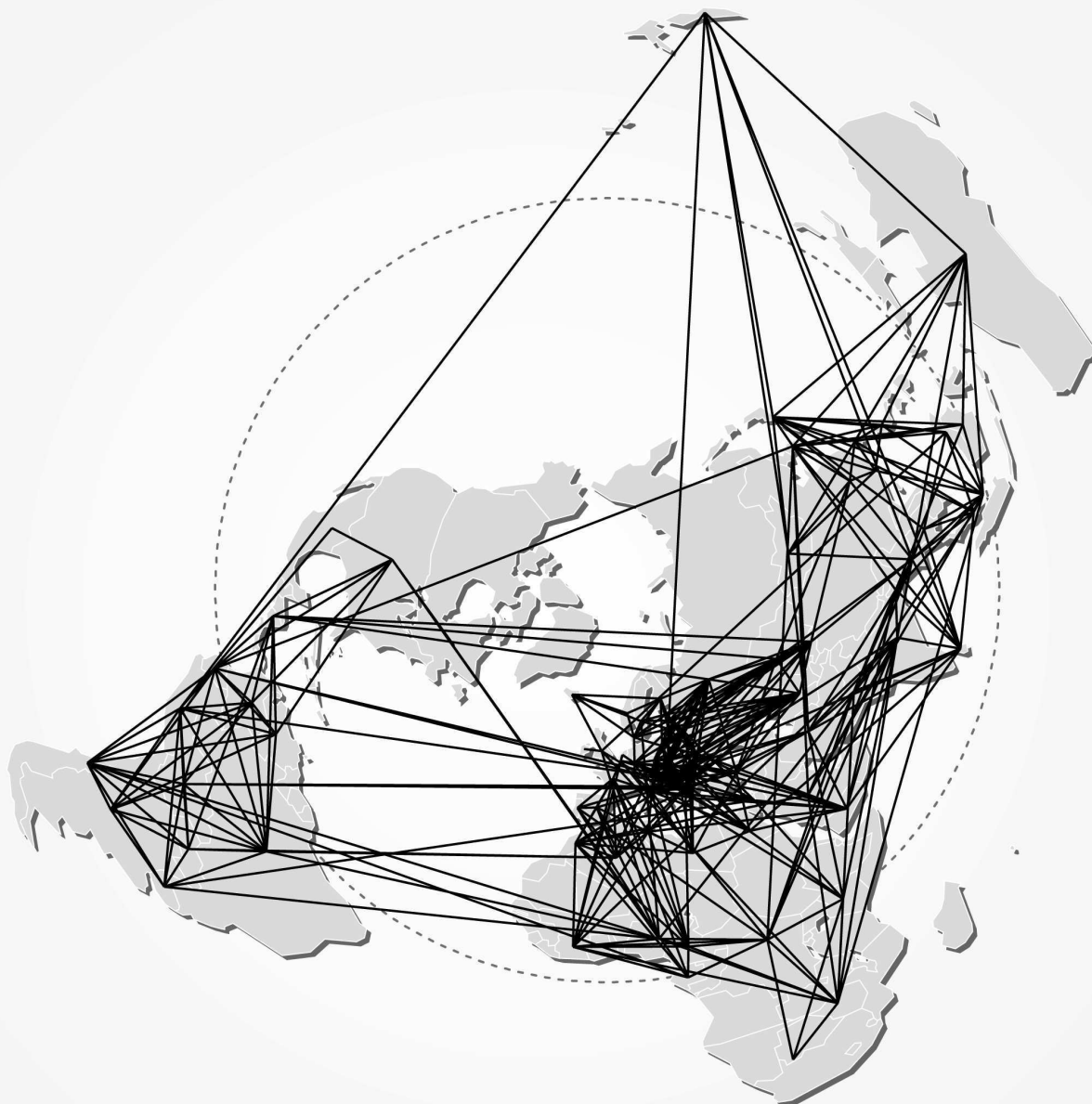
L'intensité des échanges bilatéraux de l'UE 15 considérée comme un seul pays montre une région commerciale européenne plus étroite dans les années 2000 que dans les années 1990. L'hypothèse de la régionalisation est donc sérieusement nuancée. De plus, les évolutions varient beaucoup d'une région du monde à l'autre. L'intensité des échanges a baissé avec l'Amérique latine, avec toute la partie centrale de l'Afrique, avec le Moyen Orient et l'Asie du Sud et avec les pays de l'ASEAN. Elle reste élevée avec les économies de l'Afrique du Nord (malgré la baisse avec l'Algérie), les Balkans, l'Europe centrale et la Turquie. Mais elle est faible avec certains voisins orientaux (Belarus, Ukraine). En revanche, elle augmente avec la Russie, le Caucase et le Kazakhstan. La région commerciale européenne tend bien à s'élargir en direction de l'est et l'Asie centrale y entre petit à petit (Annexe 10).

2.3.3 Régionalisation versus dérégionalisation en Europe

La comparaison entre la situation du milieu des années 2000 et celle du début des années 1990 montre des évolutions sensibles. La carte 19 montre que les ensembles régionaux relevés ci-dessus étaient déjà bien identifiables dans la première moitié des années 1990.

19 - Couples de pays pour lesquels le commerce bilatéral observé (en valeur) est au moins égal au commerce attendu, selon le modèle

—— Birapport 1992-1994 ≥ 1



Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : CHELEM, 2009

La région commerciale européenne s'étendait de l'Afrique du Nord à l'Asie centrale au Proche Orient. La comparaison avec la carte 1 montre que, en une quinzaine d'années, le nombre des relations commerciales privilégiées a baissé dans cette région du monde alors qu'il est stable (Amérique centrale et du sud) ou qu'il augmente (Asie de l'est et du sud-est) dans d'autres régions. On constate un rétrécissement de la région européenne sur son flanc sud (moins de relations bilatérales privilégiées entre les économie d'Afrique du Nord et la rive nord de la Méditerranée) et sud-est (moins d'interactions commerciales entre le Proche Orient et l'Europe). La carte 20 confirme cette tendance. Le nombre des relations commerciales bilatérales privilégiées a baissé dans la région européenne entre 1992-94 et 2004-2006 sur le flanc sud et sud-est ainsi que sur le flanc est (comparer avec la carte 2). On voit en particulier un recul sensible des liens privilégiés entre la France et le Maghreb. De même, les liens commerciaux privilégiés à l'intérieur de l'ex-URSS sont moins nombreux.

Le recul est spectaculaire pour les couples de pays dont les échanges bilatéraux observés étaient et sont au moins trois fois supérieurs aux échanges attendus selon le modèle. C'est ce que montre la comparaison des cartes 21 et 15. La réduction des interactions commerciales à l'intérieur de la région européenne et son rétrécissement sur les marges est très spectaculaire si on compare ces deux évolutions avec l'étonnante stabilité de l'ensemble latino et centre-américain. Tout indique que l'Europe, du point de vue du modèle utilisé ici, est davantage engagée dans un processus de dérégionalisation que le contraire. Cela est confirmé par la baisse de la hauteur moyenne des birapports.

L'analyse de la distribution du résidu relatif à l'échelle macrorégionale permet de cerner ces évolutions avec plus de précision. La comparaison des cartes 22 et 17 et des cartes 23 et 18 confirme la rétraction nette de la région commerciale européenne au sud et au sud-est. Elle montre surtout des évolutions contrastées dans les différentes sous-régions de ce grand ensemble :

- recul des traditionnelles relations commerciales très privilégiées entre pays de la rive nord et pays de la rive sud de la Méditerranée ;
- persistance du nombre élevé de liens commerciaux privilégiés dans l'ancienne Yougoslavie : l'apparition de frontières entre les Etats qui formaient la Yougoslavie a eu impact limité sur l'intensité de leur échanges. Les birapports d'intensité d'échanges ont sensiblement baissé mais restent de loin les plus élevés du monde ;
- renforcement de l'ancrage commercial de l'Islande à l'Europe du Nord et intensification des échanges commerciaux entre les pays riverains de la mer Baltique (pays Baltes, pays scandinaves, Finlande) ;

20 - Couples de pays pour lesquels le commerce bilatéral observé (en valeur) est au moins deux fois supérieur au commerce attendu, selon le modèle

—— Birapport 1992-1994 ≥ 2



Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : CHELEM, 2009

21 - Couples de pays pour lesquels le commerce bilatéral observé (en valeur) est au moins trois fois supérieur au commerce attendu, selon le modèle

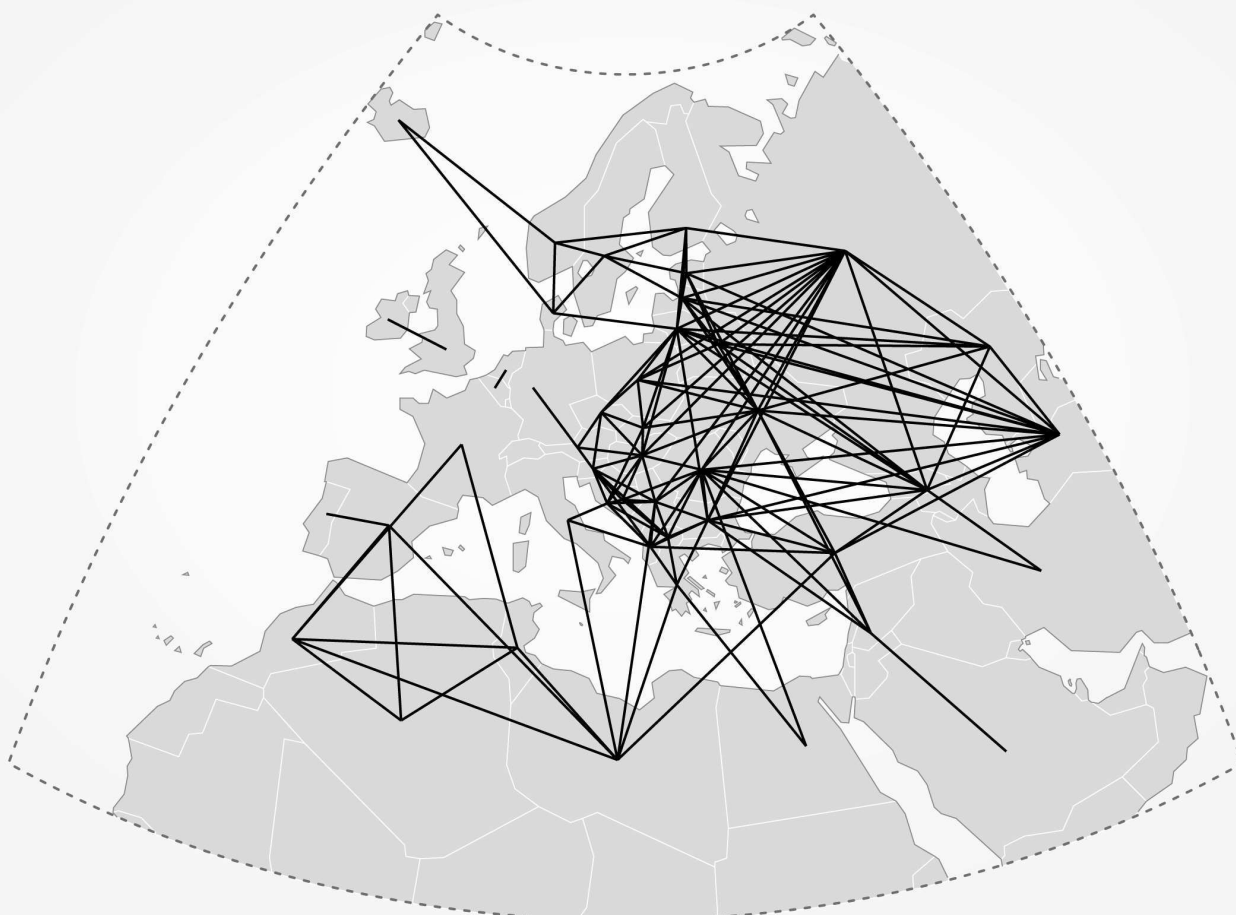
———— Birapport 1992-1994 ≥ 3



Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : CHELEM, 2009

22 - Couples de pays pour lesquels le commerce bilatéral observé (en valeur) est au moins deux fois supérieur au commerce attendu, selon le modèle

———— Birapport 1992-1994 ≥ 2



1000 Km

Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : CHELEM, 2009

23 - Couples de pays pour lesquels le commerce bilatéral observé (en valeur) est au moins trois fois supérieur au commerce attendu, selon le modèle

———— Birapport 1992-1994 ≥ 3



1000 Km

Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : CHELEM, 2009

- intensité stable des échanges commerciaux entre les pays de l'Europe centrale (Pologne, République tchèque, Slovaquie, Hongrie, Slovénie, Roumanie, Bulgarie) malgré la croissance spectaculaire du commerce de ces pays avec l'Europe de l'ouest pendant la période qui a précédé leur adhésion à l'Union européenne ;
- baisse spectaculaire du nombre de liens commerciaux privilégiés à l'intérieur de la région ex-soviétique : on constate en particulier la disparition des relations privilégiés (birapports supérieurs à 3 et même à 2) entre, d'un côté, l'Asie centrale et le Caucase et, de l'autre, les pays baltes. Ces derniers ne jouent plus autant qu'autrefois le rôle d'interface maritime entre l'URSS et le reste du monde ;
- dissolution rapide des échanges bilatéraux privilégiés entre l'ancienne URSS et les PECO (anciennes démocraties populaires).

La distribution du résidu absolu en valeur en 1992-1994 (Annexe 7) montre une évolution apparemment contradictoire, si on la compare avec celle du résidu absolu en 2004-2006 (Annexe 8). Au début des années 1990, l'écart en valeur entre commerce observé et commerce estimé selon le modèle est élevé entre les grandes économies de l'Europe de l'ouest (Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie) et plus bas entre ces économies et celles du reste de l'Europe et du voisinage. Au milieu des années 2000, la configuration a changé sensiblement. Le résidu absolu a augmenté sensiblement entre les économies de l'Europe de l'Ouest mais aussi entre celles-ci et divers pays européens du nord, de l'est et du sud-est. Les relations commerciales se sont intensifiées avec quelques pays du voisinage oriental (essentiellement la Turquie et le Kazakhstan). L'Europe de l'ouest apparaît bien comme l'élément polarisateur des échanges de marchandises dans cette partie du monde.

L'idée de régionalisation doit donc être très sérieusement nuancée aussi bien en Europe qu'ailleurs. Premièrement, l'ensemble latino américain est très stable, ce indique davantage une situation de régionalisation avancée qu'un processus en marche. Deuxièmement, la région commerciale européenne élargie montre des évolutions contrastées apparemment contradictoires. Le modèle retenu permet de confirmer son existence, mais les cartes montrent aussi des évolutions très rapides aussi bien en interne que sur les marges : ici les liens commerciaux privilégiés sont plus nombreux, là leur nombre est stable, ailleurs ils sont en baisse. Surtout, on retire des cartes une nette impression de « détricotage » de l'héritage soviétique dans le voisinage oriental.

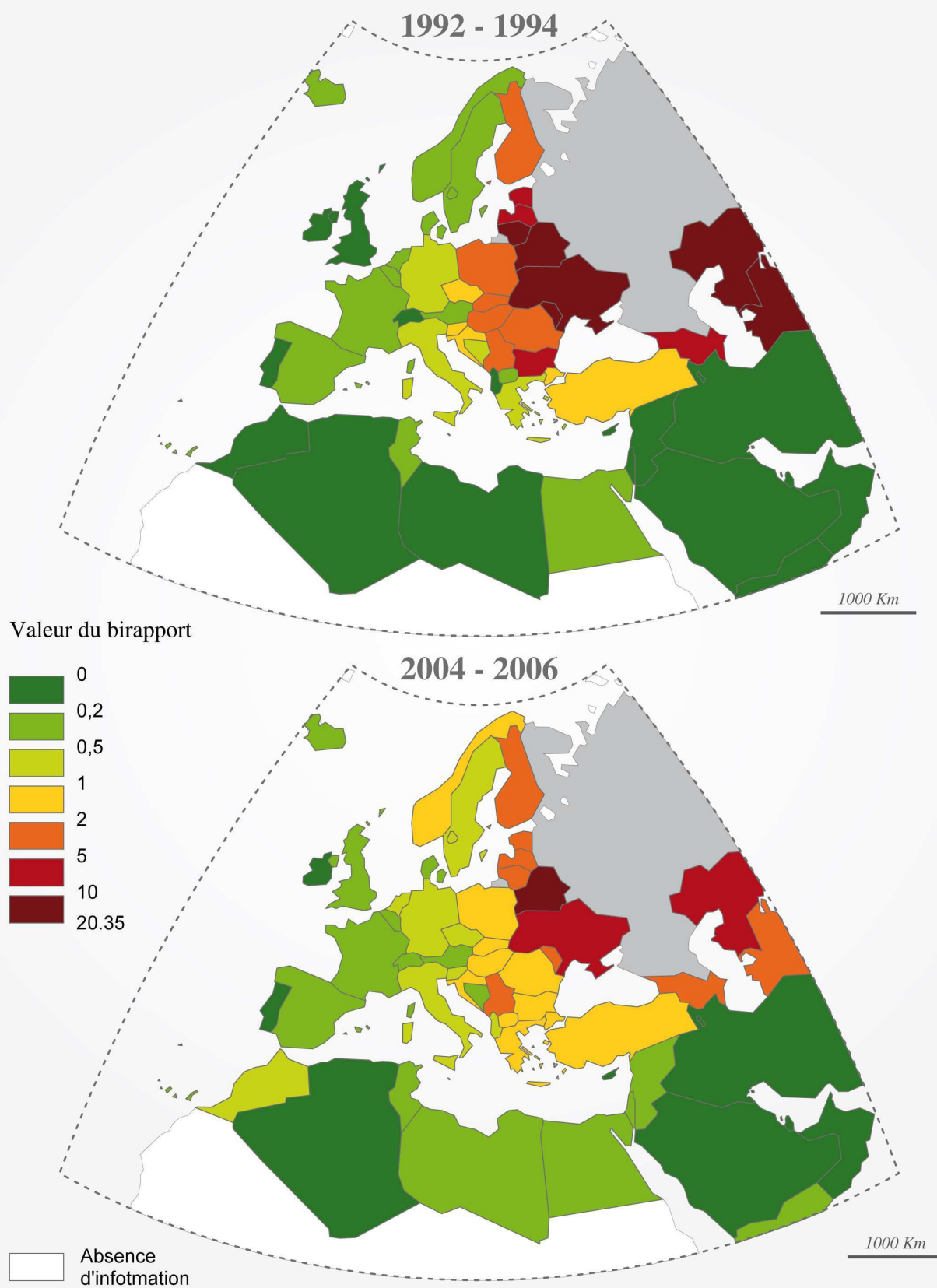
2.3.4 Les voisins orientaux dans la recomposition géographique du commerce international de la région européenne

Le voisinage oriental forme encore un ensemble sous régional très visible et très intégré dans l'Europe élargie malgré la baisse des intensités d'échanges entre les pays qui le composent. Inversement, les voisinages sud (rive sud de la Méditerranée) ou sud-est (Machrek) montrent davantage de liens privilégiés avec l'Europe qu'entre eux. Toutefois, l'analyse détaillée de l'évolution des intensités bilatérales d'échanges de plusieurs pays (Russie, Ukraine, Belarus, Kazakhstan) ou groupes de pays (Caucase) montre qu'il n'y a pas un voisinage oriental mais plutôt des voisinages orientaux de l'Union européenne. Au sein de l'ancienne URSS, on peut distinguer au cas par cas des évolutions diverses. Après avoir décrit les trajectoires suivies par ces pays, au moyen d'un autre type de représentation cartographique, on apportera des éléments d'explication.

En ce qui concerne la Russie, les évolutions sont sensibles mais pas radicales (carte 24). Premier constat, les intensités bilatérales d'échanges entre la Russie et les économies de l'ancienne URSS ont baissé dans tous les cas entre les deux périodes, surtout pour le groupe des pays du sud de l'Asie centrale (Tadjikistan, Turkménistan, Ouzbékistan) et pour la Lituanie. On remarque aussi une baisse des intensités d'échanges bilatéraux avec les pays de l'Europe centrale qui composait l'ancien glacis des démocraties populaires intégrées dans le Conseil d'Assistance économique mutuelle et le Pacte de Varsovie (surtout l'ancienne Tchécoslovaquie, la Hongrie, la Bulgarie et la Roumanie). Avec l'Europe de l'Ouest, les intensités d'échange ont évolué à la hausse ou à la baisse, mais ces évolutions ne sont pas significatives car les birapports d'intensité d'échange restent bas.

L'impression de « détricotage » de l'espace économique soviétique se confirme. Toutefois, elle est tempérée par la stabilité de la répartition géographique des intensités d'échanges commerciaux de la Russie avec l'ensemble de l'espace européen. Malgré la baisse décrite ci-dessus, c'est toujours avec les pays de l'ancienne Union soviétique que la Russie commerce avec la plus grande intensité. On voit que les liens restent privilégiés avec le Kazakhstan, l'Ukraine et le Belarus. Les intensités d'échanges restent moyennes avec les pays de l'Europe centrale anciennement socialiste et basses voire très basses avec les pays de l'ancienne Europe de l'Ouest, à une exception près (Suède). On peut donc parler d'un processus de dérégionalisation dans la partie est de l'Europe et dans l'ancienne URSS, mais d'un processus qui prend la forme d'un repli en bon ordre avec des contours géographiques stables. Les évolutions relevées pour l'Ukraine et le Kazakhstan sont presque identiques (Annexes 13 et 14). Mais elles sont différentes pour le Belarus. Dans ce dernier cas, on constate une baisse de l'intensité des échanges bilatéraux avec la plupart des pays de la région commerciale européenne mais une augmentation avec la Russie (Annexe 15).

24 - Évolution de l'intensité des échanges bilatéraux de la Russie



Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : CHELEM, 2009

L'évolution la plus significative est le recul continu de l'intensité des échanges commerciaux de marchandises au sein de l'ancienne URSS. Cette évolution a plusieurs causes. Premièrement, l'éclatement de l'Union soviétique a rendu à toutes les anciennes républiques soviétiques leur souveraineté en matière économique et commerciale. Elles sont libres d'orienter leur commerce comme elles le souhaitent au gré de l'activité de leurs agents économiques. Cette évolution est très claire dans le cas des pays baltes. Liés dès le milieu des années 1990 à l'Union européenne par des accords européens d'association, leur commerce s'est massivement réorienté vers l'UE 15. On sait aussi que la Russie a longtemps imposé des droits de douane prohibitifs sur certains produits venus des pays baltes, ce qui a contribué à l'effondrement du commerce dans cette partie de l'Europe. Deuxièmement, l'intensité décroissante des échanges au sein de la CEI et l'incapacité de certains pays membres à faire fonctionner cet ensemble selon les termes des traités signés à partir de décembre 1991 (Light, 2006). Troisièmement, les mécontentements politiques entre certains pays membres ont eu plusieurs conséquences dont on ne citera ici que quelques exemples. Les tensions récurrentes entre l'Ukraine et la Russie ont incité par exemple cette dernière à relocaliser certaines industries d'armement à haute technologie sur le territoire russe. C'est autant d'échanges en moins entre les deux pays. Autre exemple, la Russie n'a jamais hésité à prendre des mesures de rétorsion commerciale à l'encontre de certains pays dont les choix politiques contreviennent à ses intérêts (embargos sur des produits moldaves et géorgiens). Enfin, la sortie de plusieurs pays de la CEI (Turkménistan et Géorgie) ne peut que renforcer la dissolution des liens commerciaux entre certains membres.

2.3.5 Quels sont les déterminants de la géographie de l'intensité des échanges bilatéraux ?

Pour répondre à cette question, on peut formuler nombre d'hypothèses qui permettent de confirmer ou d'infirmer la thèse d'une tendance à la régionalisation. Première hypothèse : avec la disparition de l'ordre bipolaire européen hérité de la Guerre froide, les anciennes frontières idéologiques et économiques se sont effondrées et la distance kilométrique entre les économies est devenue un facteur plus déterminant qu'autrefois de l'intensité de leurs échanges. En d'autres termes, les murs idéologiques ne freinent plus les échanges entre les économies soviétiques et de l'Europe de l'est, d'un côté, et les économies de l'Europe de l'Ouest, de l'autre. Deuxième hypothèse : au contraire, comme le suggèrent les cartes, les anciennes appartenances aux blocs de la Guerre froide continuent de peser sur les échanges, réduisant les distances entre les économies qui appartenaient à un même bloc (Union soviétique ou Europe de l'est ou Europe de l'ouest) et augmentant les distances entre les économies qui appartenaient à des blocs différents jusque dans les années 1990.

Pour vérifier ces deux hypothèses, on peut utiliser des méthodes statistiques variées. Quelques éléments de réponses ont déjà été apportés dans un article publié de 2007 (Richard, Zanin, 2007), où l'on étudie les interactions spatiales entre la Russie et les autres économies de l'Europe élargie. Une régression linéaire multiple permet d'étudier comment l'intensité des échanges entre la Russie et les pays de la zone Europe élargie varie en fonction non seulement de la distance euclidienne qui les sépare mais également en fonction des effets de l'appartenance de chaque pays à une zone économique particulière (ex-URSS, ex-Europe de l'est des démocraties populaires, ex-europe de l'ouest) ainsi que des effets de frontière. La distance retenue était la distance euclidienne simple calculée en fonction des latitudes et longitudes des villes et/ou agglomération les plus importantes des pays (en termes de population). Dans le modèle cette distance a été transformée en logarithme afin de rendre linéaire l'influence de la distance dans le modèle.⁴⁸ On a pu ainsi vérifier que la distance euclidienne jouait un rôle très modeste. Le coefficient de détermination tend même à reculer sur la période considérée (0,192 en 1994, 0,132 en 2004). Cette baisse ne signifie pas nécessairement que les échanges en valeur diminuent. Cela montre simplement que l'espace économique européen ne progresse pas vers plus de fluidité.

Le paramètre « appartenance » désigne la présence de telle ou telle économie dans un des trois ensembles régionaux européens contemporains de la Guerre froide : chacune des économies partenaires de la Russie appartient soit à la CEI, soit à l'Europe centrale et orientale (PECO) soit à l'Europe de l'Ouest (UE 15 + AELE + Turquie...), ces trois ensembles régionaux renvoyant à l'URSS, à l'Europe de l'Est et à l'Europe de l'Ouest. Le codage qualitatif de ce paramètre est effectué en attribuant à chaque ensemble régional géo-économique une valeur croissante en fonction de l'éloignement à la Russie.⁴⁹ On remarque que ce paramètre est beaucoup plus déterminant que la distance kilométrique. Il présente une plus forte corrélation (même si elle est en baisse) avec l'intensité bilatérale des échanges (0,811 pour 1994 et 0,730 pour 2004). Cela montre que les ensembles géopolitiques hérités de la Guerre froide ne sont pas encore morts du point de vue commercial. Les limites entre les anciens blocs continuent de fonctionner non comme des barrières mais comme des freins aux échanges.

Le dernier paramètre retenu est le nombre de frontières qui séparent la Russie de ses partenaires. Les passages de frontières peuvent être faits de multiples façons. On a choisi le nombre minimum de passages entre la Russie et chacun des pays européens retenus. Dans certains cas, lorsqu'il existe une forte probabilité que les marchandises échangées passent par la mer, on n'a

⁴⁸ En effet l'intensité des échanges entre deux lieux diminue avec la distance selon une fonction puissance. La même transformation a donc été faite sur le birapport.

⁴⁹ L'éloignement est défini sur la base d'un découpage géopolitique : 1 pour l'Espace Economique Unique, 2 pour la CEI, 3 pour les PECO et 4 pour l'Europe de l'ouest.

compté qu'un passage de frontière. Dans la plupart des cas, on est parti de l'hypothèse que les échanges se font par voie terrestre (route ou voie ferrée). On a pris en compte l'itinéraire le plus court entre le pays de départ et le pays d'arrivée. Le modèle montre que les passages de frontières, même lorsqu'ils sont peu nombreux, jouent un rôle qui n'est pas négligeable. Et il semble même que la relation entre le passage de frontière et les échanges se renforce (corrélation négative entre les deux variables $-0,612$ pour 1994 et $-0,721$ pour 2004).

On peut reprendre la régression linéaire ou appliquer d'autres méthodes pour vérifier ces hypothèses. En partant de deux périodes de référence de trois ans (1994-96 et 2004-06), on peut vérifier l'évolution de l'influence de la distance euclidienne et de l'influence des effets d'appartenance à un des blocs européens de la Guerre froide, avec des blocs définis ainsi : (1) Europe de l'Ouest (ancienne UE 15 + ex-Yougoslavie) et pays riverains de la Méditerranée, (2) PECO (ancienne Europe dite de l'Est, liée à l'URSS dans le Conseil d'Assistance économique mutuelle), (3) URSS (dont les trois pays baltes).⁵⁰ En ce qui concerne la distance, une régression linéaire simple (dans le cadre d'une fonction log linéaire) peut être appliquée à l'intensité des échanges de quatre économies du voisinage oriental avec les autres économie de la région Europe élargie : Belarus, Kazakhstan, Russie, Ukraine. Pour ces quatre pays, la régression montre que le rôle de la distance⁵¹ est faible voire très faible et qu'il a tendance à baisser dans certains cas.⁵²

C'est ce que montre le tableau ci-dessous. Le coefficient de détermination de l'intensité des échanges par la distance est le plus élevé pour le Kazakhstan mais il a sensiblement baissé entre les deux périodes de référence et son niveau est plutôt faible. Il a baissé pour l'Ukraine pour atteindre seulement 0,15 en 2004-06. Cela signifie que la distance entre la région capitale de l'Ukraine et les régions capitales de tous les partenaires commerciaux de l'Ukraine n'explique que 15% de la variation de l'intensité des échanges commerciaux de marchandises entre l'Ukraine et ces mêmes économies. Le coefficient de détermination a augmenté pour le Belarus et la Russie mais il est actuellement trop bas (0,36 et 0,38) pour conclure qu'il joue un rôle significatif.

⁵⁰ L'ex-Yougoslavie a été rangée dans le même groupe que l'Europe de l'Ouest car elle n'était pas un membre du CAEM. Les pays baltes ont été rangés dans le même groupe que le Belarus, le Kazakhstan, la Russie et l'Ukraine car ils ont fait partie de l'Union soviétique jusqu'en 1991.

⁵¹ Dans ce cas aussi, on considère la distance kilométrique entre les régions capitales des pays considérés et les régions capitales de leurs partenaires commerciaux.

⁵² D'après le test des valeurs critiques de Bravais Pearson montre que le coefficient de corrélation r est significatif avec des d'erreur (α) inférieures à 1%.

Tableau 8 - Coefficient de corrélation (r) et coefficient de détermination (r²) entre le log du birapport d'intensité d'échange et le log de la distance kilométrique

	1992-94		2004-06	
	Coeff corrélation	Coeff détermination	Coeff corrélation	Coeff détermination
Belarus	-0,54	0,29	-0,6	0,36
Kazakhstan	-0,77	0,59	-0,72	0,52
Russie	-0,58	0,33	-0,61	0,38
Ukraine	-0,54	0,3	-0,39	0,15

Source : Chelem Cepii, 2009

Pour vérifier le poids des effets d'appartenance, on peut également utiliser le test du Chi² qui mesure la déviation entre un effectif théorique et un effectif observé et permet de vérifier l'hypothèse d'une relation entre deux variables, dont une au moins est une variable qualitative. L'hypothèse est que plus de 15 ans après la disparition de l'Union soviétique et plus de 20 ans après la chute du mur de Berlin, les limites des grands blocs régionaux de la Guerre froide n'ont plus d'influence sur la géographie de l'intensité des échanges des quatre pays choisis. Pour faire ce test, il suffit de répartir tous les pays de la région européenne élargie dans les trois groupes susmentionnés (groupe A : ex-URSS ; groupe B : PECO ; groupe C : UE 15 + ex-Yougoslavie + pays méditerranéens). Le birapport d'intensité d'échanges entre les quatre pays de référence et tous les autres est discrétisé avec une répartition dans trois classes : inférieur à 0,5, de 0,5 à 1,5, supérieur à 1,5. Cette discrétisation part du postulat que les birapports compris entre 0,5 et 1,5 indiquent des échanges bilatéraux observés dont la valeur est plus ou moins conforme à leur estimation par le modèle. Le test consiste à voir comment les birapports se répartissent dans les groupes de pays A, B et C pour les quatre pays retenus et de comparer les effectifs ainsi observés avec des effectifs théoriques.

Tableau 9 - Chi² observé (relation entre appartenance géopolitique des pays et intensité des échanges avec 4 pays du voisinage oriental) (marge d'erreur $\alpha = 1\%$)

	1992-94	2004-06
Belarus	53,63	43,6
Kazakhstan	45,1	35,1
Russie	30,78	32,92
Ukraine	35,23	26,38

On peut tirer deux conclusions principales. Premièrement, l'écart entre les effectifs théoriques et les effectifs observés est très fort. Les chiffres indiqués dans le tableau ci-dessous indiquent que les

variables « appartenance » et « intensité des échanges bilatéraux » sont bien dépendantes (avec une marge d'erreur $\alpha = 1\%$). Cela signifie que l'effet d'appartenance continue de jouer un rôle dans la géographie de l'intensité des échanges commerciaux bilatéraux, notamment pour le Belarus et le Kazakhstan. On constate même que le χ^2 observé augmente dans le cas de la Russie. En d'autres termes, si un pays appartient à l'ancienne URSS, il y a de très fortes chances pour que ses échanges avec le Belarus, le Kazakhstan, la Russie et l'Ukraine soient intenses. Inversement, si un pays appartient à l'ancienne Europe de l'Est (PECO), il y a de fortes chances pour que ses échanges avec ces quatre économies soient moyennement intenses. Et il y a de fortes chances pour que l'intensité soit faible si le pays choisi appartient à l'ancienne Europe de l'Ouest. Deuxièmement, le χ^2 baisse pour trois pays sur quatre. Ce qui confirme l'idée de « détricottage » de l'ancienne régionalisation économique de l'espace européen, notamment au sein de l'ancienne URSS. Mais on constate que le χ^2 reste très élevé et qu'il augmente pour la Russie. Dans trois cas sur quatre, l'effet appartenance est donc moins fort qu'au début des années 1990 mais il reste fort. Et pour la Russie il se renforce.

2.4 Vers une régionalisation des migrations internationales dans un ensemble UE – ex-URSS ?

2.4.1 Problèmes de définition

L'hypothèse de la régionalisation doit être appliquée à d'autres domaines que le commerce. Pour vérifier sa validité, on fera donc une brève incursion dans le thème des migrations internationales. Par leur disposition dans l'espace, les flux de migrants internationaux renseignent bien sur l'intensité des relations qui existent entre pays de départ et pays d'arrivée.

Depuis longtemps, l'étude de la migration internationale se heurte à plusieurs obstacles : la définition du migrant international est problématique et les sources utilisées pour cartographier les flux ou les stocks de migrants sont inégales en quantité et en qualité (Wihtol de Wenden, 2005). Le rapport de l'ONU sur les migrations rappelle par exemple que ses estimations s'appuient sur diverses sources pas toujours comparables.⁵³ On adoptera ici une définition large du migrant international, en l'occurrence celle qui est proposée par l'OCDE (SOPEMI, 2007). Le migrant est une personne qui « vit de façon temporaire ou permanente dans un pays dans lequel il n'est pas né et qui a acquis d'importants liens sociaux avec ce pays ». L'OCDE renvoie au concept de migration « à caractère permanent », ce qui « correspond aux entrées dans la population résidente de personnes titulaires d'un permis de séjour permanent ou renouvelable plus ou moins indéfiniment ».

⁵³ United Nations, 2009, *International Migration Report 2006. A Global Assessment*, Department of Economic and Social Affairs, New York ; ONU, 1998, *Recommandations en matière de statistiques des migrations internationales – Révision 1*, Publication des Nations Unies, New York

Donc, pour l'OCDE, « un immigrant est une personne de nationalité étrangère qui rejoint la population résidente permanente du pays hôte, soit en arrivant de l'extérieur du territoire, soit en changeant de statut (de temporaire, ce statut devient permanent) alors qu'il est déjà présent sur le territoire. Les individus qui arrivent dans le cadre d'un régime de libre circulation (de type Schengen) avec l'intention de rester longtemps sont aussi comptabilisés comme migrants permanents même s'il faut bien admettre que dans des cas de ce genre, les intentions des personnes concernées ne sont pas toujours claires » (SOPEMI, 2007). Cette définition est partiellement corrélée avec celle de l'ONU qui établit une distinction entre migrants de longue durée (plus d'un an) et migrants de courte durée.⁵⁴ Mais elle n'est applicable facilement qu'aux pays de l'OCDE. Les statistiques disponibles pour les voisins orientaux de l'Union européenne ne sont pas aussi précises et les critères de durée utilisés pour leur élaboration ne sont généralement pas aussi clairs. Cela rend les comparaisons délicates.

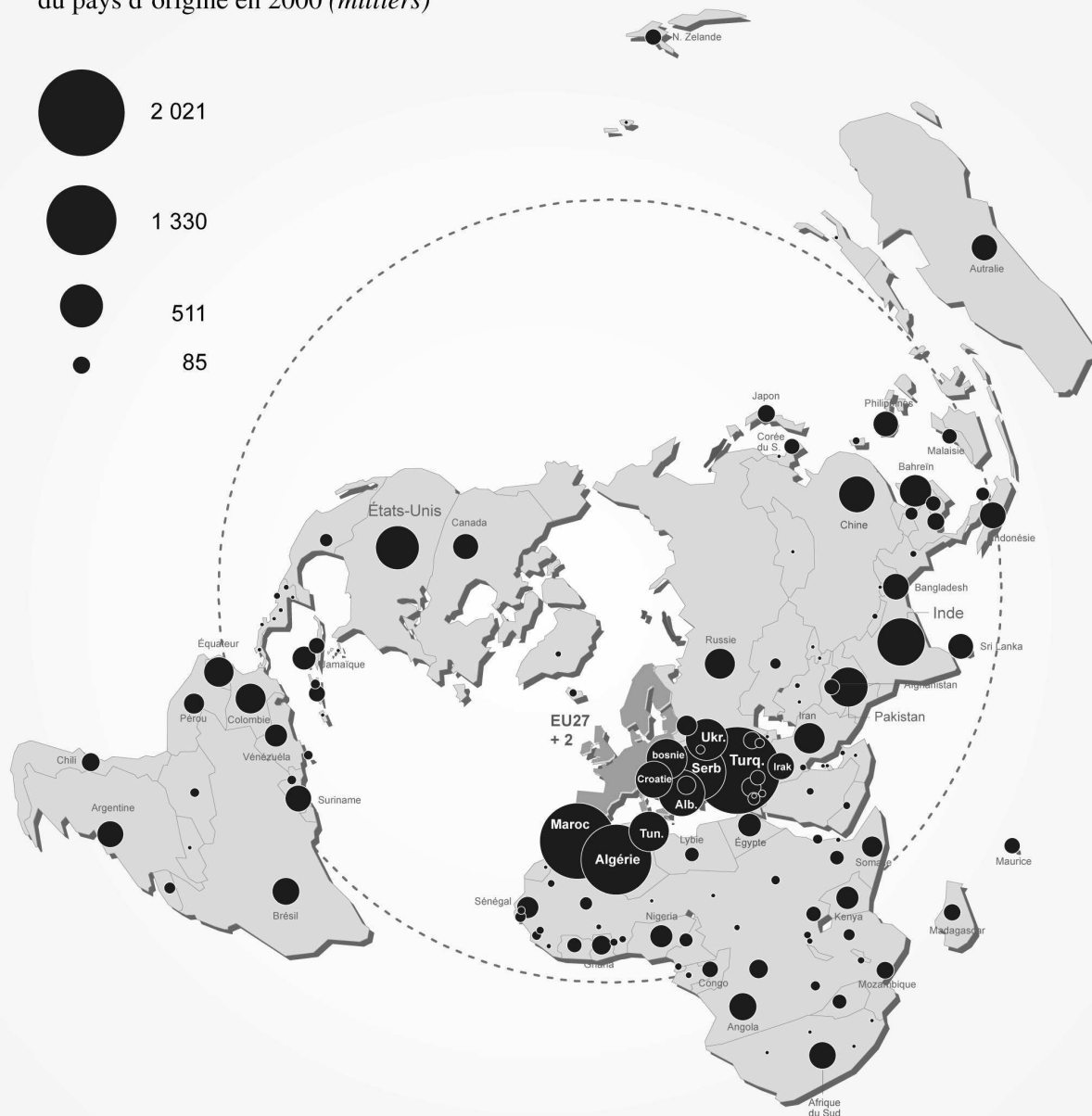
2.4.2 Le champ migratoire européen : une composante régionale traditionnelle encore visible

Compte tenu de ces éléments de définition, quel est le tableau de la migration internationale en Europe ? A priori, un regard rapide sur quelques cartes indique qu'il va dans le sens de l'idée de régionalisation. Cela signifie qu'une part notable des migrants internationaux présents dans les pays européens est originaire d'autres pays européens ou bien de pays voisins de l'Europe. La carte 25 montre l'origine géographique des migrants internationaux (étrangers ou non) résidant en 2000 dans les pays de l'Union européenne à 27, en Norvège et en Suisse. La largeur des cercles est proportionnelle au nombre absolu de migrants résidants dans cette aire géographique par origine. On constate que les plus grands effectifs sont originaires de pays voisins : Algérie, Maroc et Turquie. Si on additionne ces trois pays avec les autres pays du voisinage (bassin méditerranéen, Balkans occidentaux, Europe orientale), on obtient un pourcentage très élevé des migrants résidants permanents en Europe. Par ailleurs, en 2006, 57 % des migrants internationaux résidant dans les pays européens de l'OCDE étaient originaires de pays européen de l'OCDE (graphique 15). Le niveau de régionalisation est donc relativement élevé.

⁵⁴ Selon l'ONU, « un migrant de longue durée est une personne qui se déplace vers un pays autre que celui de résidence habituelle pour une période d'au moins douze mois, de telle sorte que son pays de destination devienne effectivement son nouveau pays de résidence habituelle. Un migrant de courte durée est une personne qui se rend dans un pays autre que celui de sa résidence habituelle pour une période d'au moins trois mois mais de moins d'un an, à l'exception des cas où le voyage dans ce pays est effectué à des fins de loisirs, de vacances, de visite à des amis ou à de la famille » (ONU, 2009).

25 - Origine des migrants résidant en Europe, 2000

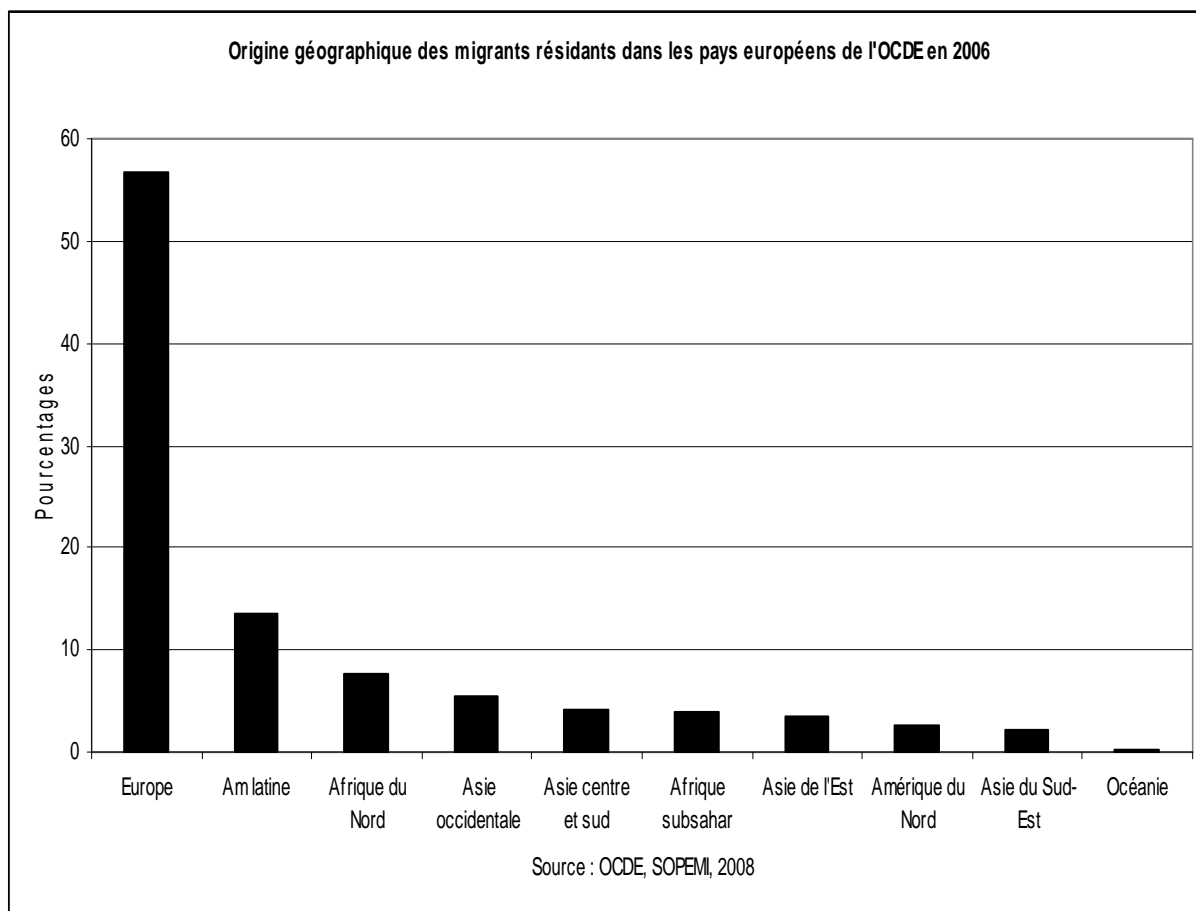
Nombre de migrants en Europe en fonction
du pays d'origine en 2000 (*milliers*)



Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Clarisse DIDELOU, UMR 6228 IDEES, 2010
Source : OCDE, 2005

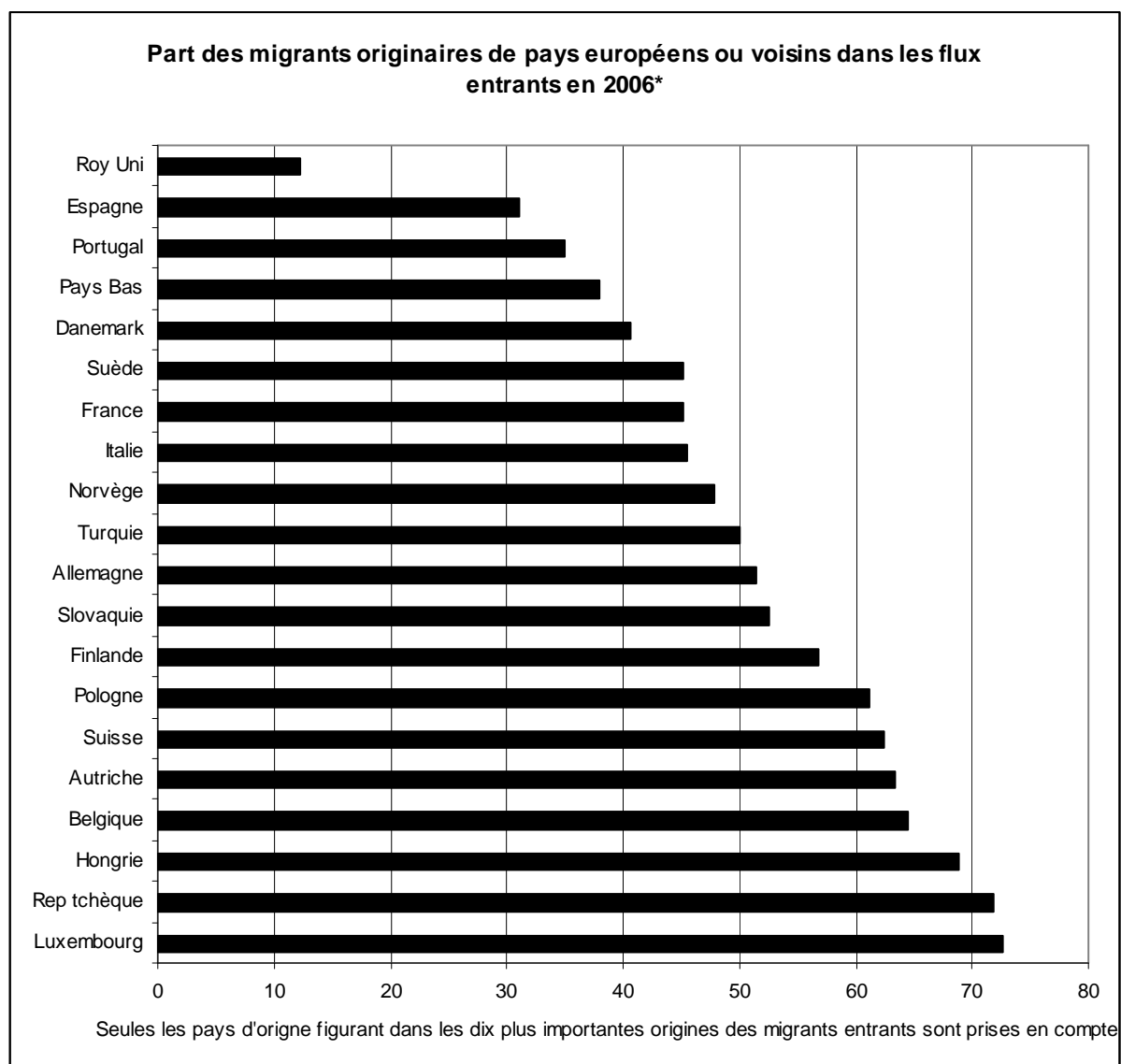
De fait, si l'on observe les principales origines des flux entrants de migrants internationaux dans les pays européens de l'OCDE, ce sont dans la plupart des cas des pays européens ou proches qui émergent dans les statistiques. Le graphique ci-dessous montre la part des pays européens ou voisins dans les origines géographiques des migrants entrants pour l'année 2006 dans les pays européens de l'OCDE (graphique 16). Seules les 10 plus importantes origines géographiques sont prises en compte à chaque fois.

Graphique 15



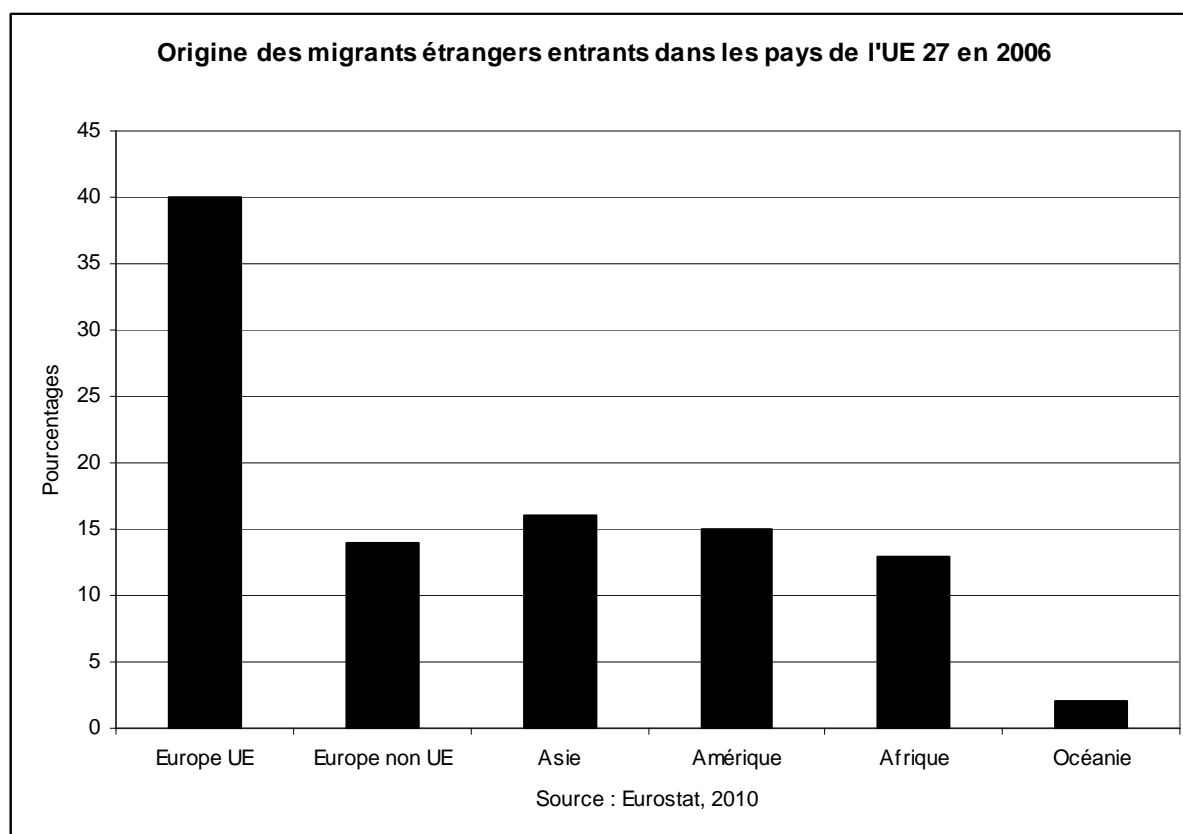
La part des pays européens ou voisins est souvent élevée voire très élevée (graphique 20). La moyenne est de 51 %. Cela signifie que pour tous les pays indiqués sur la gauche du graphique, les migrants viennent principalement de pays proches ou très proches. En outre, pour la plupart de ces pays, les pays européens ou voisins sont majoritaires dans les dix plus importantes origines géographiques des migrants entrants. Cette composante régionale dépasse le seul cadre des pays européens de l'OCDE. Selon le Sopemi, en 2006, 59 % des migrants entrants dans les pays européens venaient eux-mêmes d'un pays européen. La migration internationale en Europe est donc très fortement intrarégionale.

Graphique 16



Pour paraphraser Gildas Simon, on peut affirmer qu'il existe toujours un champ migratoire européen, c'est-à-dire « un espace parcouru et structuré par un ensemble de flux relativement stable et régulier de migrants, quelle que soit leur origine ou leur destination » (Simon, 2002). Ce champ migratoire s'appuie sur des échanges entre des pays proches les uns des autres. C'est ce qui permet de parler d'un système migratoire européen qu'il définit comme « un ensemble réglementaire relatif à la migration et au statut du migrant et s'appliquant à l'échelle d'un Etat ou d'une région », en l'occurrence l'Europe et certains de ses voisins. Dit de façon géographique, l'expression « système migratoire » désigne « l'ensemble des flux et des relations incluant pays de départ, de transit et de fixation, ou plus précisément l'articulation et l'architecture globale des champs migratoires fonctionnant à une vaste échelle géographique », ce qui lui permet de distinguer des systèmes migratoires nord-américain, européen, ouest africain... (Simon, 2002).

Graphique 17



L'étude des flux concernant uniquement les pays de l'Union européenne et non plus les pays européens de l'OCDE confirme l'existence d'une composante régionale de la migration internationale (graphique 17) (Herm, 2008). En 2006, 3,5 millions de migrants sont entrés dans les pays de l'actuelle UE 27 : 86 % étaient des entrants étrangers n'ayant pas la nationalité du pays où ils entraient ; 14 % avaient la nationalité du pays de destination. Plus important, 1,8 million de ces migrants internationaux n'avaient pas la nationalité d'un pays de UE 27, mais certains venaient quand même d'un autre pays de l'UE 27 où ils résidaient précédemment. Sur le total des entrants, 1,7 million avaient la nationalité d'un pays membre de l'UE 27 actuelle. Si l'on ne prend en compte que les flux de personnes qui n'avaient pas la nationalité du pays où elles entraient, 60 % avaient la nationalité d'un pays non membre de l'Union européenne actuelle. Et les dix nationalités les plus présentes parmi les migrants entrants en 2006 dans les pays de l'UE 27 étaient les suivantes : Polonais, Roumains, Britanniques, Allemands, Français, Italiens, Bulgare, Slovaques, Néerlandais, Portugais.

Outre cela, le tropisme exercé par l'Europe sur certains pays proches est très fort. Selon l'OCDE, 85 % des flux migratoires en provenance de l'Afrique du Nord se dirigent vers l'Europe, alors que 57 % des flux en provenance de l'Afrique subsaharienne se dirigent vers des pays non

européens de l'OCDE. Ce tropisme est confirmé par plusieurs études (Fargues, 2009). Les statistiques d'Eurostat montrent que cinq pays non membres de l'Union européenne voisins de celle-ci étaient dans la liste des dix premières nationalités des migrants entrés dans les pays de l'UE 27 en 2006. Le tropisme européen s'exerce-t-il sur les flux migratoires en provenance de l'ancienne Union soviétique ? La réponse sera nuancée car les statistiques révèlent des tendances contradictoires.

2.4.3 Un système ou deux systèmes migratoires régionaux ?

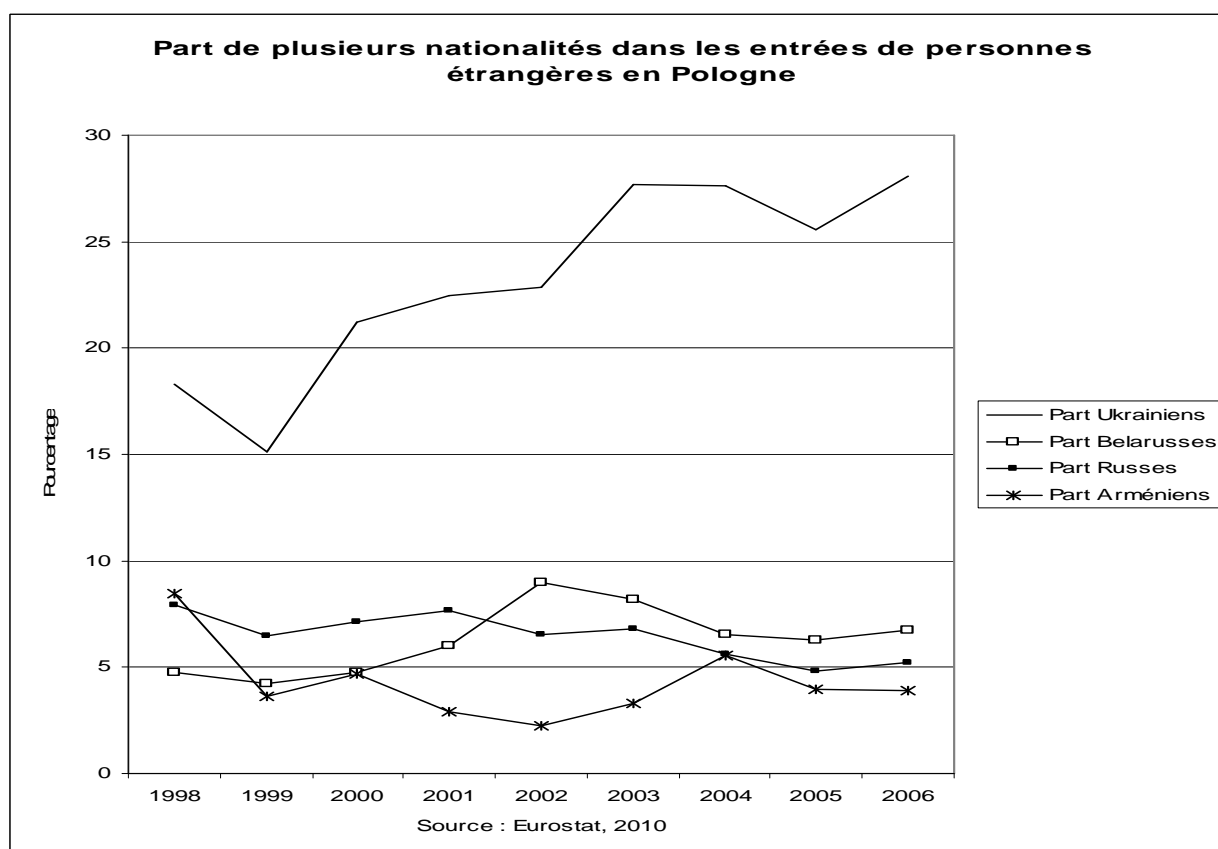
Il y a incontestablement un recul de la composante régionale des migrations internationales (Simon, 2002 et 2009 ; Wenden, 2005). Bien qu'ils demeurent visibles, les systèmes migratoires régionaux ont tendance à se restructurer et à se diluer. Même si les migrants venus de pays proches ou européens continuent de dominer parmi les entrants et les résidents (Beckouche, Richard, 2008), on constate une double tendance : une diversification de l'origine géographique des migrants et l'apparition de flux en provenance de pays de plus en plus lointains. C'est ce que confirme une étude récente d'Eurostat qui indique que les dix premières origines des migrants entrés dans l'UE 27 en 2006 étaient le Maroc, l'Ukraine, l'Albanie, la Turquie et la Russie mais aussi la Chine, l'Inde, la Bolivie, les États-Unis et le Brésil. Cette diversification est très sensible par exemple dans le cas des pays méditerranéens de l'Union européenne où on constate une nette augmentation des flux en provenance des d'Amérique latine. Dans d'autres pays, on enregistre une augmentation des flux en provenance de Chine ou d'autres pays de l'Asie de l'est et du sud, ou en provenance de pays de l'Afrique subsaharienne.

Depuis les années 1990, les flux migratoires en provenance de pays comme la Russie et l'Ukraine vers les pays de l'Union européenne ont augmenté sensiblement, en particulier vers les nouveaux membres comme la République tchèque et la Pologne. C'est la croissance des flux en provenance d'Ukraine qui est la plus spectaculaire. Leur part dans le flux entrant total vers certains PECO augmente, ainsi que leur nombre absolu.

Outre la Pologne (graphique 18), on constate une augmentation moins nette mais réelle vers le Danemark et l'Italie depuis le milieu des années 1990 (graphique 19). Ailleurs, après une période de baisse, on voit que les flux sont repartis à la hausse (Hongrie, Portugal, Slovaquie). Pour autant, il est difficile de conclure que les flux migratoires autrefois orientés vers la Russie et l'Union soviétique se sont radicalement réorientés vers l'Union européenne et en particulier vers les nouveaux membres.

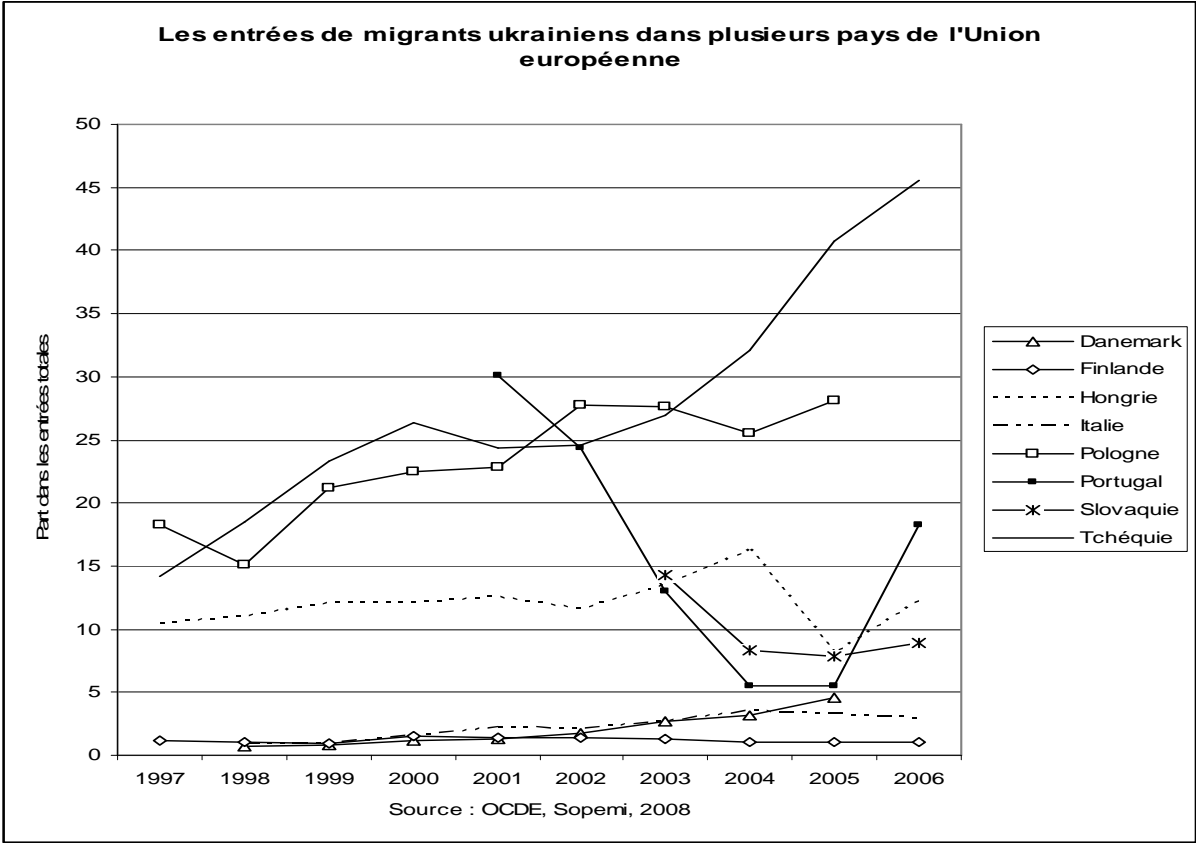
D'après une étude de l'Organisation internationale pour les Migrations, la Russie continue d'attirer la majorité des migrants ukrainiens.⁵⁵ Entre 2002 et 2006, les flux sortants d'Ukraine se seraient élevés à environ 76 200 en 2002, 63 600 en 2003, 46 200 en 2004, 35 000 en 2005 et 30 000 en 2006, soit un total d'environ 251 000 personnes. Pour chacune de ces cinq années, la part des pays de la CEI se serait élevée à 65%, 64%, 62%, 62% et 71%. Par ailleurs, selon les chiffres fournis à l'OIM par les ambassades ukrainiennes à l'étranger, on comptait en 2006 300 000 travailleurs ukrainiens en Pologne, 200 000 en Italie et en République tchèque, 150 000 au Portugal, 100 000 en Espagne, 35 000 en Turquie et 20 000 aux États-Unis. Selon la même étude, une grande partie des travailleurs émigrés ukrainiens travaillaient à ce moment-là dans l'Union européenne. Mais plus d'un million travaillaient en Russie. Ces chiffres montrent l'existence un double tropisme : l'un est dominant, le tropisme russe, et l'autre se développe, le tropisme européen. Ils contredisent l'idée d'une régionalisation européenne des flux migratoires dans l'est du continent. Reste à savoir comment ces tendances évolueront et si la part de l'Union européenne ira en augmentant.

Graphique 18

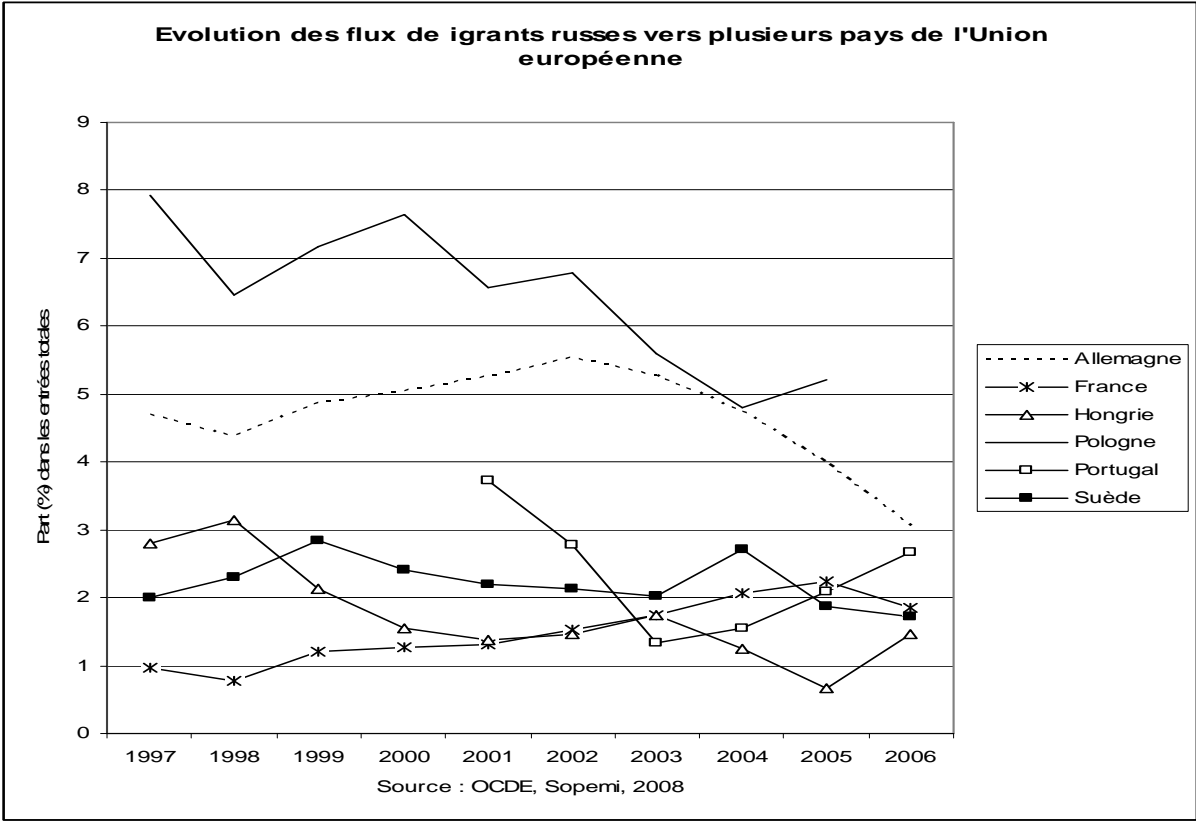


⁵⁵ OIM, 2008, *Migrations in Ukraine. A Country Profile 2008*, Genève

Graphique 19



Graphique 20



En ce qui concerne la Russie, les tendances observées incitent également à la prudence (graphique 20). La part des migrants russes dans les entrées totales a très sensiblement baissé en Finlande, destination pourtant privilégiée de l'émigration russe, passant de 30 % à 15 % entre 1997 et 2006, pour un nombre annuel d'entrées passant de 2 400 à 2 100. Le flux en direction de la République tchèque a stagné en part du flux total, mais il a été multiplié par 6 en valeur absolue. Dans les autres principales destinations européennes de l'émigration à partir de la Russie, on peut voir que le flux a beaucoup baissé vers la Pologne, l'Allemagne et le Portugal.

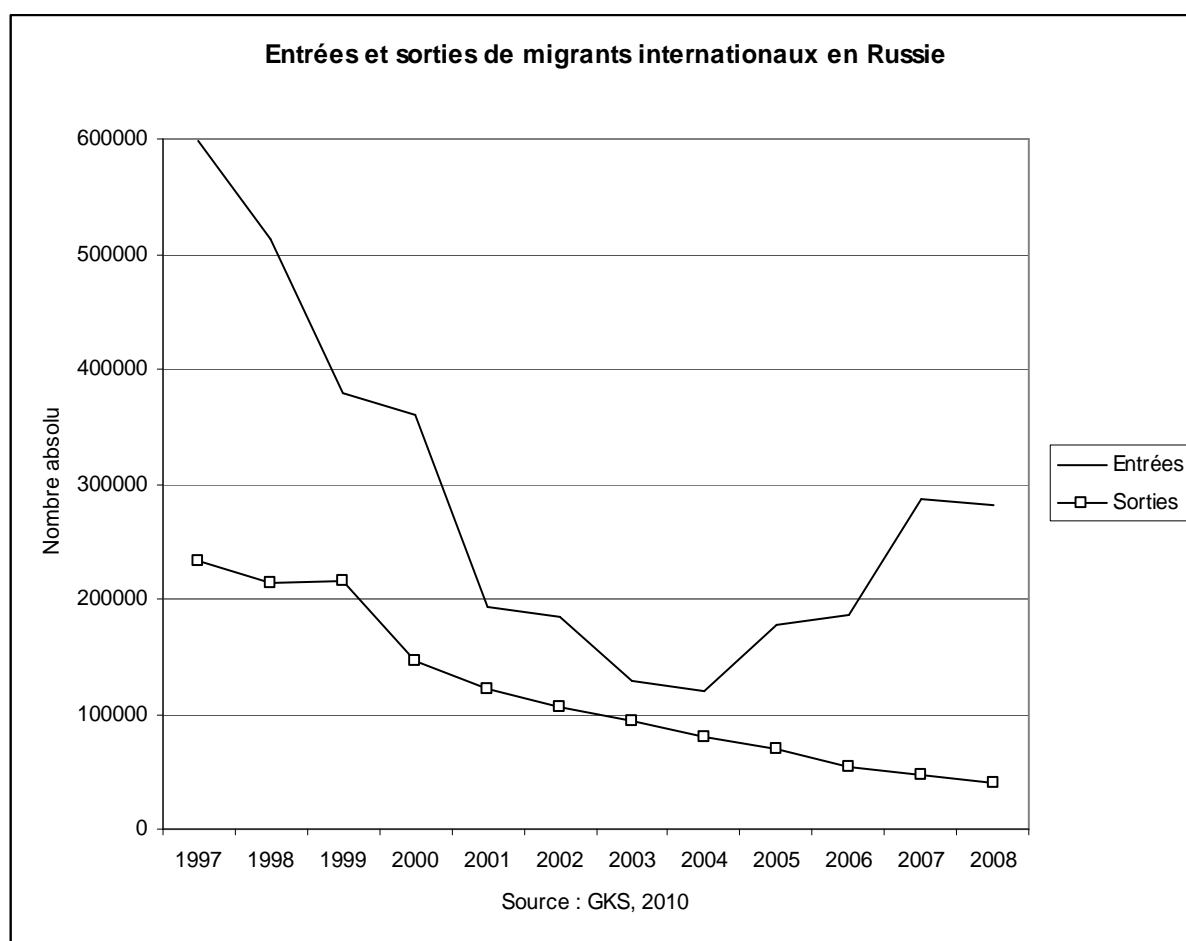
Une étude de l'OCDE réalisée en 2001 montre que la répartition des migrants russes résidant à l'étranger était très inégale. L'Europe était relativement peu attractive en comparaison avec les États-Unis. Ces derniers concentraient alors 48,2 % des Russes résidants à l'étranger à titre permanent et le Canada 7,5 %. Les pays européens de l'OCDE n'en accueillaient alors que 41 %. Les données fournies par le comité fédéral russe des statistiques confirment que les flux migratoires en provenance ou à destination de la Russie sont encore relativement peu européanisés si on les rapporte aux flux entrants et sortants totaux de ce pays (graphique 21).

Graphique 21



Depuis les années 1990, en moyenne plus de 95% des migrants qui sont entrés en Russie chaque année venaient des pays de la CEI, ce qui s'explique en partie par le retour de populations russes qui s'étaient installées dans les autres républiques soviétiques avant 1992 (Tinguy, 2004). La part des migrants qui viennent de l'Europe hors CEI et hors pays Baltes a oscillé entre 1,8% et 4,2% jusqu'en 2008, sachant que par ailleurs le flux entrant total est passé de 600 000 en 1997 à 281 000 en 2008 (graphique 22).⁵⁶

Graphique 22



Dans le sens inverse, pour la même période, le tableau est un peu différent : deux tiers des migrants qui quittent la Russie se dirigent vers la CEI et seulement pour un quart vers l'Europe hors CEI (graphique 25). Il y a peu de chance que cette tendance se modifie à moyen terme car les flux sortants de Russie se sont effondrés depuis plus d'une dizaine d'années (graphique 21) : 233 000 sorties officielles en 1997, seulement 40 000 en 2008. Cette chute est due à plusieurs facteurs : d'une part, la situation démographique plus que préoccupante de la Russie, d'autre part le

⁵⁶ Il est probable que les chiffres soient

tarissement de certains flux internationaux de retour d'URSS vers l'Europe de l'ouest ; d'autre part, la baisse rapide de la population russe est due à un creusement alarmant de l'écart entre natalité et mortalité, à l'instar de nombreux pays membres de l'UE. La Russie doit donc faire appel à l'immigration pour espérer maintenir le niveau de sa population et répondre aux besoins de son économie (Vichnievski, Andreev, 2001). Parallèlement, certains flux massifs pendant les années 1990 se sont taris, en particulier le retour en RFA des Allemands de Russie (Weber, 2007) et l'émigration de nombreux juifs vers Israël. De sorte que la Russie se présente aujourd'hui moins comme un pays émetteur de migrants que comme un pôle d'immigration dont l'économie dépend de réservoirs de main-d'œuvre situés dans les pays voisins (Braux, 2007).

Il n'existe donc pas encore un système migratoire européen unique qui engloberait l'ancienne URSS et l'Europe entière, mais plutôt deux sous systèmes régionaux organisés autour de deux pôles mitoyens : la Russie d'un côté, l'Union européenne de l'autre. Ces deux systèmes ne sont pas hermétiquement séparés mais ils sont encore bien identifiables et autonomes, ce qui est confirmé par l'orientation de flux migratoires en provenance et en direction du Belarus et de la Moldavie (Annexe 16). Pour le premier pays, les migrations de et vers la CEI restent intenses et largement dominantes, notamment en direction de la Russie. Les flux en direction de l'Union européenne augmentent, notamment en provenance de l'Ukraine et de la Moldavie, mais le tropisme russe reste très fort. Pour le deuxième pays, l'ancrage au système migratoire constitué par les pays de la CEI reste net. La Russie et l'Ukraine sont les premiers pays de résidence des migrants moldaves. La part cumulée de la Russie, de l'Ukraine et du Belarus dans le total des Moldaves résidant à l'étranger a même sensiblement augmenté ces dernières années, passant de 63 % en 2001 à 85 % en 2008.⁵⁷

Les résultats présentés dans cette partie n'offrent qu'une première approche de la régionalisation et les conclusions nuancées qu'ils invitent à formuler obligent à envisager des pistes de travail assez nombreuses à court et moyen terme. Premièrement, il sera nécessaire de faire une veille des évolutions du commerce international de marchandises en Europe et dans le monde afin de voir si les tendances observées ci-dessus se confirment. Comment évolue le commerce dans la partie du monde qui est constituée par l'Union européenne et son voisinage ? Et les tendances observées là ont-elles la même allure que celles observées ailleurs, notamment en Asie de l'Est et Sud, en Amérique du Sud et en Amérique du Nord ? Deuxièmement, il serait nécessaire d'améliorer l'outillage statistique disponible en tentant de construire des matrices d'échanges pour le commerce des services, domaine qui demeure largement sous renseigné dans les bases de données disponibles.

⁵⁷ Ces chiffres ne prennent pas en compte les migrants en provenance de la Transnistrie

Troisièmement, il est serait nécessaire de mieux connaître la géographie des migrations, voire des mobilités au sens large, entre l'Union européenne et son voisinage oriental. Cela passe pas une prise en compte de tous les types de migrations, notamment les migrations temporaires et saisonnières, et les migrations d'étudiants. Ce dernier aspect est mieux connu grâce à la base de données de l'UNESCO qui fera l'objet d'une utilisation systématique dans le cadre d'un projet de recherche récemment lancé dans le cadre du Espon. Enfin, l'analyse géographique des flux migratoires devrait être affinée à des échelles fines et pas seulement à l'échelle des Etats. Il serait utile de saisir les flux de régions à région. Il est impossible de collecter ce type de données pour l'ensemble de l'Europe mais des travaux de terrain pourraient être multipliés dans diverses anciennes républiques soviétiques. Cela permettrait de mettre le doigt sur des interactions non pas seulement entre pays mais entre régions. Cela donnerait également des éclairages utiles sur les évolutions des régions frontalières des pays voisins de l'Union européenne qui semblent souffrir de la mise en œuvre de la limite Schengen.

Chapitre 3. Une intégration macrorégionale fonctionnelle ?

Complémentarités économiques et relations centre-périphérie

L'Union européenne (l'UE 15) est souvent présentée comme un des centres de l'économie mondiale (Ohmae, 1985), à côté de l'Amérique du Nord et de l'Asie orientale (l'ensemble Japon-dragons) dans laquelle on inclut maintenant la Chine. L'affirmation n'est pas dénuée de sens au regard de ses performances à l'échelle globale (PIB, capacité d'exportation...) (Didelon, Grasland, Richard, 2009). Peut-on transposer cette idée à un espace régional qui engloberait l'Union et ses voisins orientaux ? Jacques Rupnik a franchi le pas. Ne parle-t-il pas des *Banlieues de l'Europe* dans un ouvrage consacré à la manière dont l'Union européenne est en train de stabiliser voire d'« européaniser » ses périphéries (Rupnik, 2007) ? Il voit trois dimensions dans les rapports de l'Union européenne avec sa périphérie : elle serait à la fois un pourvoyeur de stabilité et de sécurité, une puissance normative et un pourvoyeur de valeurs. En bref, l'Union serait une puissance structurelle, voire hégémonique, capable d'imposer sa logique et son ordre du jour à son environnement régional (Strange, 2002 ; Rupnik, 2007). Le mot « banlieue » est très fort. Il souligne bien l'existence d'une relation dissymétrique entre un centre, l'Union, et son voisinage. L'Union européenne serait le moteur d'une intégration régionale fondée sur l'établissement de relations dissymétriques entre elle et les pays proches. Elle serait l'acteur dominant dans ce processus et exercerait une influence sur les autres acteurs (les pays) situés dans son voisinage. De là à affirmer que ces pays sont en situation périphérique il n'y a qu'un pas.

On reprendra ici cette idée mais en la considérant comme une simple hypothèse de travail et non comme un fait démontré. Surtout, on la reformulera de façon plus neutre. On ne mettra pas l'accent seulement sur l'idée d'une relation dissymétrique entre un centre dominant et des périphéries dominées plus ou moins intégrées (Reynaud, 1981 ; Wallerstein), mais sur l'idée d'une complémentarité entre des économies dont les spécialisations sont différentes afin de répondre à la question suivante : y a-t-il une intégration régionale fonctionnelle entre l'Union et ses voisins orientaux ? Dans un premier temps, on analysera l'évolution des types de produits qui sont échangés par ces économies afin de vérifier s'il existe des interactions fortes entre économies fondées sur la complémentarité. Dans un second temps, on tentera de savoir si les spécialisations économiques ainsi repérées et les flux d'investissements directs sont les signes d'une relation de type centre périphérie. La question sous jacente à cette partie est celle de l'organisation interne de l'ensemble macrorégional européen. Est-ce un ensemble polarisé par un centre dominant unique ? Ou bien est-il structuré par deux centres mitoyens, à savoir l'UE - ou l'Europe de l'Ouest - et la Russie, comme semblait l'indiquer l'analyse des flux migratoires ?

3.1 Qui échange quoi entre l'Union européenne et la CEI ? Une intégration macrorégionale fonctionnelle ?

Les économistes et d'autres spécialistes des sciences sociales s'intéressent depuis longtemps à la nature des échanges commerciaux entre les pays. Leurs analyses ne portent pas seulement sur la géographie des échanges et sur leurs volumes mais sur les types de produits échangés, en d'autres termes sur la spécialisation du commerce international. Depuis le XIX^e siècle, plusieurs grandes théories du commerce sont apparues successivement pour rendre compte de la nature des produits échangés. Elles mettent l'accent sur différents facteurs explicatifs (Mucchielli, 2005 ; Ranielli, 2003). Les différences internationales de coûts, avec les travaux fondateurs d'Adam Smith, mirent en exergue les avantages absolus de coût, puis le modèle de Ricardo souligna l'importance des avantages relatifs. La théorie standard du commerce international, mit l'accent sur l'abondance relative de tel ou tel facteur de production dans les pays partenaires. Ce modèle fondé sur l'idée de dotation factorielle des nations (en capital et en travail), elle-même située à la source des avantages comparatifs, et sur le prix des facteurs, fut ensuite amélioré (modèle Ricardo-Viner par exemple). D'autres théories sont apparues ensuite car certains chercheurs se rendirent vite compte que les théories existantes n'étaient pas capables d'expliquer certains aspects importants du commerce international, notamment le fait que les pays développés échangeaient des produits similaires (commerce intra branche plus qu'inter branche). On mit ainsi l'accent sur d'autres facteurs explicatifs comme les différences de niveau technique des pays (poids de la recherche et développement, notion d'écart technologique, notion de cycle du produit), sur les niveaux de qualification de la main-d'œuvre (notamment le rapport entre le travail qualifié et le travail non qualifié), ou sur les économies d'échelles et les rendements croissants (théorie de la concurrence imparfaite, notion d'oligopole, production par les firmes de produits différenciés capable de rendre compte de l'importance du commerce intra branche, importance de l'investissement en R&D) avec la nouvelle théorie du commerce international, ou sur les effets d'agglomération (Mucchielli, 2005).

Les travaux qui exploitent l'idée d'écart technologique montrent l'importance des différences entre des types de produits : d'un côté, des bien banalisés que beaucoup de pays peuvent produire ; de l'autre, des produits intensifs en technologie (Posner, 1961 ; Krugmann, 1979). Selon Krugmann, les pays du Nord sont ceux qui produisent les biens les plus élaborés, révélant une sorte de monopole technologique sans cesse contesté par les autres pays, ce qui oblige les premiers à maintenir un effort constant en recherche et développement. Il distingue ainsi des pays innovateurs, des pays industrialisés suiveurs, des nouveaux pays industrialisés et des pays en voie de

développement. Ces typologies ont été utilisées notamment pour rendre compte du processus de développement économique en Asie orientale (Akamatsu, 1962).

D'autres auteurs se sont intéressés à l'inégalité des pays impliqués dans le commerce international, avec des travaux à tonalité éventuellement plus politique parfois inscrits dans une approche marxiste, accordant leur attention aux relations entre pays capitalistes développés et pays dits du « tiers monde » selon une terminologie désormais datée. Leurs recherches ont porté sur ce qu'on appelle la division internationale du travail révélée par la nature des biens exportés et importés par les différentes économies. Un des premiers à s'engager dans cette voie fut Jacques Mistral qui évacua les dotations factorielles et les spécialisations qui en découlent pour donner une place centrale à l'idée d'hégémonie, de diffusion inégale du régime d'accumulation (Mistral, 1978) et *in fine* de hiérarchisation de l'économie mondiale. Mistral distingue d'un côté une économie dominante qui est la seule capable de fixer les règles du jeu internationales. Pour la localiser, il estime qu'il faut interpréter ce qu'on appelle la polarisation géographique et sectorielle des échanges. Selon lui, une économie dominante est une nation dont l'accumulation du capital est autocentrée, ce qui signifie qu'elle définit en son sein de nouvelles normes de production. C'est ainsi qu'elle construit sa domination internationale. Les autres pays sont dans une position périphérique par rapport à elle car ils ont une spécialisation qui n'est pas en mesure d'assurer sa propre reproduction : ils sont contraints d'importer certains biens sans lesquels ils ne peuvent pas continuer à exporter les marchandises dans lesquelles ils sont spécialisés. D'autres auteurs ont développé des recherches proches, parmi lesquels le sociologue Immanuel Wallerstein selon qui la puissance hégémonique agit au nom de la pérennité de ses propres intérêts. Cela le distingue de nombreux autres chercheurs pour qui l'*hegemon* agit aussi pour le bien collectif en dispensant des biens publics internationaux (Kindelberger, 1973 ; Kebabdjian, 1999).

L'Union européenne fait partie des puissances concurrentes qui luttent pour l'hégémonie, notamment contre le Japon et les États-Unis depuis le dernier quart du XX^e siècle (Adda, 2006). Liées aux puissances hégémoniques, il existe des périphéries dont l'insertion dans les réseaux d'échanges et dans l'économie mondiale est déterminée par les règles du jeu énoncées par les puissances centrales. Une économie périphérique ne se définit pas uniquement en fonction de la répartition des dotations factorielles ou de la géographie des ressources naturelles qui est due au hasard. Une économie est dite « périphérique » lorsqu'elle est amenée à produire des biens qui ne sont pas destinés à satisfaire les besoins locaux et mais à entrer sur le marché mondial. Nous parlerons ainsi de « périphérisation » lorsqu'on assiste à une restructuration des productions périphériques qui passent sous le contrôle direct ou indirect d'une économie dominante, afin de répondre aux besoins de cette dernière en biens finis ou intermédiaires. On retrouve là la logique de

rapports de forces et d'échange inégal dont les ressorts ont été analysés par les économistes intéressés par les problèmes de développement et ont qui souligné la rémunération inégale du travail au profit des consommateurs et des producteurs des économies centrales (Prebisch, 1963 ; Amin, 1970 ; Arghiri, 1972).

Wallerstein fait lui aussi reposer sa distinction entre centre et périphérie sur la division internationale du travail qu'il voit se mettre en place à partir du 15^e siècle avec les réseaux marchands du capitalisme européen. Il décrit dans plusieurs de ses ouvrages un transfert de profits se traduisant par une accumulation toujours plus grande de capital dans le centre. La périphérie est donc « la région perdante de cet échange inégal ». Pour nuancer ce modèle, il a proposé le concept de semi-périphérie pour désigner des économies capables de développer un mode de production de type capitaliste, mais sous le contrôle des économies du centre (par le biais d'une dépendance financière et technique). La semi-périphérie est largement pénétrée par des capitaux venus de l'extérieur grâce auxquels est enclenché le processus de modernisation. Une semi périphérie attire plus d'investissements directs qu'une périphérie. Elle a une spécialisation à l'exportation qui rappelle parfois celle des périphéries mais sa base productive est plus diversifiée, bien qu'elle tente de se doter d'une base locale d'entrepreneuriat.

D'autres auteurs estiment que le modèle centre périphérie est dépassé. Ils reconnaissent toutefois qu'il peut exister des liens de dépendances entre les économies. C'est le cas de Charles-Albert Michalet (Michalet, 2004) qui préfère parler d'inégale intégration des économies dans la globalisation et range les pays dans quatre cercles. Selon lui, les économies émergentes sont très impliquées dans la globalisation au point de vue des échanges commerciaux, des échanges d'IDE et des flux financiers. Mais cette insertion est dissymétrique : leur commerce porte essentiellement sur des produits moins sophistiqués que ceux exportés par les économies dominantes (fabrication de produits en fin de cycle ou banalisés) ; ils reçoivent davantage d'IDE qu'ils n'en émettent (délocalisation et croissance de l'échange intra firme) ; ces économies possèdent peu de firmes multinationales... Elles sont encore largement déterminées par les choix stratégiques faits par des acteurs localisés dans les économies du centre. Les économies dites marginalisées ont quant à elles un commerce largement fondé sur un modèle ricardien de spécialisation intersectorielle avec des exportations dominées par des produits primaires et des importations dominées par des biens manufacturés, des services et des capitaux.

Ces approches théoriques rendent-elles compte de l'évolution des relations commerciales entre l'Union européenne et ses voisins orientaux ? On a montré dans une partie précédente qu'un processus de régionalisation était vraisemblablement à l'œuvre dans cette partie du monde. Il reste à savoir comment s'organise le vaste ensemble géographique ainsi délimité et si l'on peut parler

d'une intégration régionale informelle fondée sur des spécialisations complémentaires ? Voire d'une intégration de type centre-périphérie, le centre étant en l'occurrence l'Union européenne, plus vraisemblablement l'Europe de l'Ouest, tandis que les pays de l'ancienne URSS seraient périphériques ou en voie de périphérisation.

3.1.1 La Russie est-elle en voie de périphérisation vis-à-vis de l'Union européenne ?

Si l'on distingue les centres de l'économie mondiale en fonction de leur structure productive, les chiffres montrent que l'Europe de l'Ouest (essentiellement l'UE 15) est bien un des centres de l'économie mondiale.

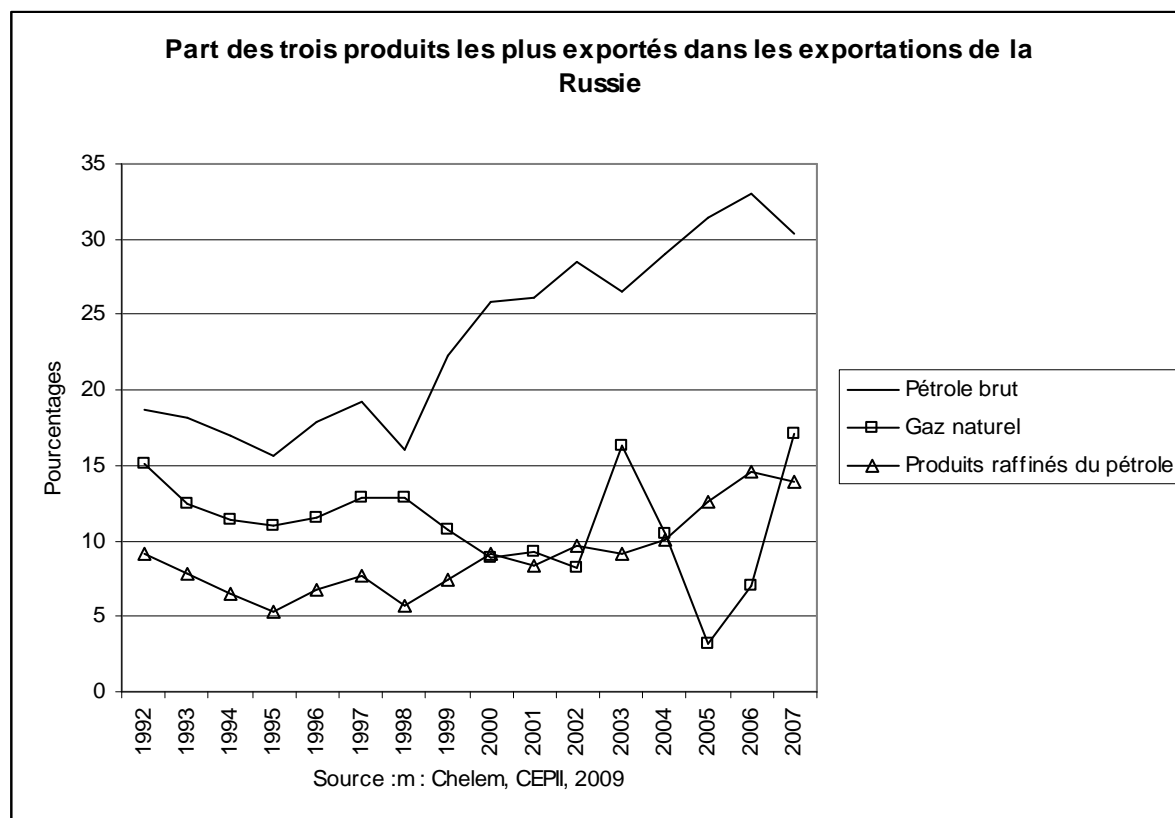
Premièrement, les pays de l'Europe de l'Ouest forment ensemble un des premiers pôles mondiaux exportateurs de biens à fort contenu technologique (devant l'ALENA et derrière l'Asie orientale). En 2007, selon le CHELEM-CEPII, l'Europe de l'Ouest réalisait 37% des exportations mondiales de biens à haute technologie (compte non tenu des échanges intra zone) et 50% des exportations mondiales de biens à technologie moyenne élevée (Annexe 17). Pour l'ALENA, les chiffres étaient respectivement de 15,5% et 15,7%. Pour l'Asie orientale, ils étaient de 42,5 % et 25 %. La place de la Russie et de la CEI dans cette division internationale du processus productif est très modeste : la première faisait seulement 0,1 % des exportations mondiales de biens à haute technologie en 2007, et la deuxième 0,2%. Deuxièmement, l'Union européenne est devenue un partenaire commercial majeur de nombreux pays de la CEI, passant parfois devant la Russie. Au-delà de la polarisation géographique du commerce international des anciens pays soviétiques, qui s'accompagne d'une dissolution de liens commerciaux internes à la CEI, il reste à voir si cela s'accompagne de l'établissement de liens de dépendance vis-à-vis de l'UE. C'est ce qu'on peut savoir en analysant les échanges commerciaux par types produits en remontant à l'année 1992. Cette date a été retenue pour deux raisons : au-delà, il est difficile de trouver des données fiables sur le commerce international des pays de l'ancienne URSS ; mais elle est assez éloignée pour déceler d'éventuelles tendances jusqu'à aujourd'hui.⁵⁸

La spécialisation du commerce extérieur de la Russie se caractérise par deux choses : une nette domination des matières premières et des produits faiblement transformés et à faible apport technologique dans les exportations ; la domination des produits à technologie moyenne élevée dans

⁵⁸ Comme cela est expliqué plus haut, la seule base de donnée d'un usage facile qui permet de voir le commerce international désagrégué par produit est la base Chelem, construite par le CEPII. Cette base de données ne permet pas de remonter au-delà de 1992 pour connaître la ventilation géographique des échanges commerciaux internationaux des pays de l'ancienne URSS prix un par un.

les importations.⁵⁹ Le graphique ci-dessous ne prend en compte que les produits transformés par l'industrie et pas les matières premières qui représentent une part considérable et croissante des exportations russes : par exemple, l'ensemble formé par le pétrole, les produits pétroliers raffinés et le gaz naturel représentait 32 % des exportations totales de la Russie en 1995 et plus de 61 % en 2007 (soit l'équivalent de plus de 15 % du PIB russe cette année là). Et les pays membres de l'UE 27 actuels ont absorbé 70 % de la valeur des exportations de ces trois marchandises en 2006 (soit l'équivalent de 10 % du PIB russe). Autre signe de ce haut niveau de spécialisation, les marchandises non manufacturées (matières premières) représentaient moins de 54 % des exportations russes en 1992 mais plus de 58 % en 2007 et la part de l'UE 27 dans ces exportations est oscillée depuis 1992 de façon chaotique dans une fourchette comprise entre 47 et 65 %. C'est un niveau de spécialisation très élevé vis-à-vis du reste du monde et davantage encore vis-à-vis de l'Union européenne. C'est le signe d'une économie de rente (Benaroya, 2006). Ces quelques chiffres révèlent une dépendance finalement assez forte de la Russie par rapport à l'UE qui est le principal débouché, loin devant la CEI, de ses principales sources de revenus. Cette dépendance s'est d'ailleurs fait ressentir de façon très négative depuis le début de la crise économique en 2008, avec l'effondrement des cours du pétrole brut.

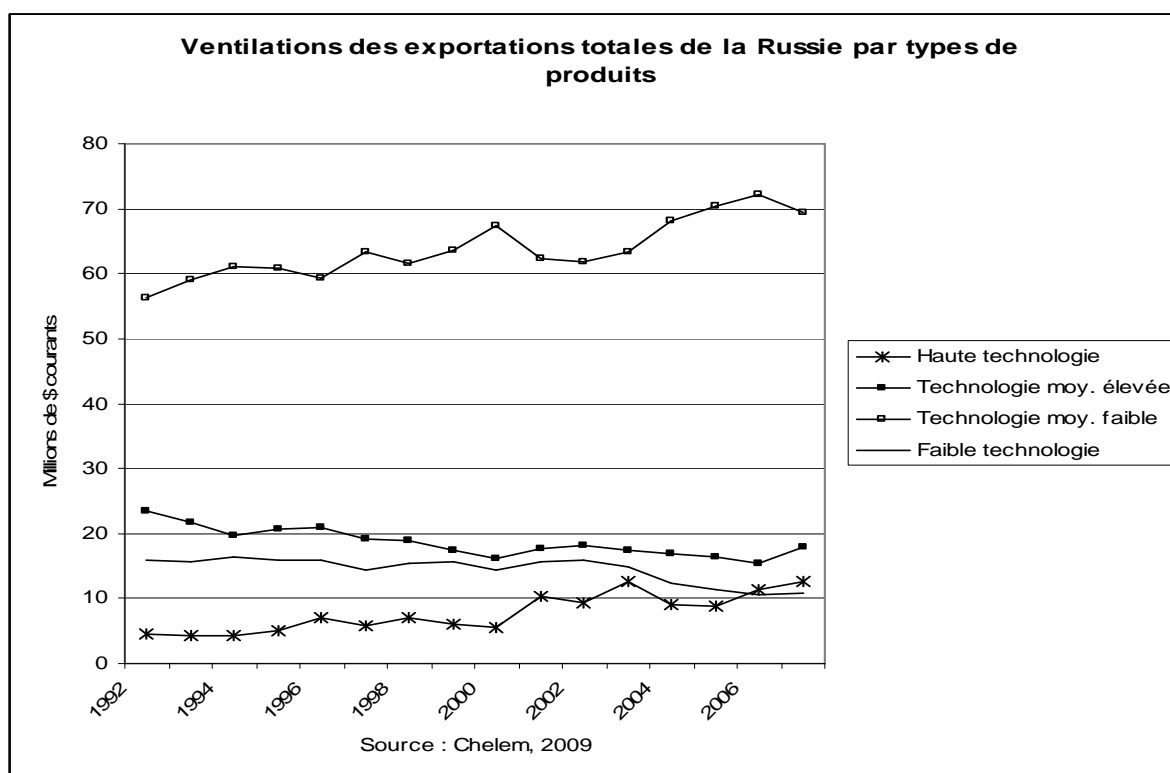
Graphique 23



⁵⁹ Donner ici la liste des produits pour les 4 familles données par le CEPIL.

Un autre signe de dépendance vis-à-vis de l'Union européenne apparaît lorsqu'on regarde la part de cette dernière dans les exportations et les importations de la Russie pour quatre grandes familles de produits manufacturés (graphique 24).⁶⁰ L'Union européenne est le premier débouché de la Russie pour ses exportations de produits à apport technologique moyen faible (graphique 25). C'est donc en exportant vers l'Union européenne que la Russie accumule l'essentiel de ses réserves de change. C'est un autre indice important de l'existence d'une relation économique dissymétrique entre les deux partenaires : l'UE est devenue un partenaire vital pour la Russie, alors que l'inverse n'est pas vrai. Cette relation de dépendance se lit aussi dans les importations de la Russie où le poids de l'Union européenne est encore plus considérable pour les produits manufacturés à haute technologie ou de produits à technologie moyenne élevée (environ 60 % pour ces deux postes en 2007).

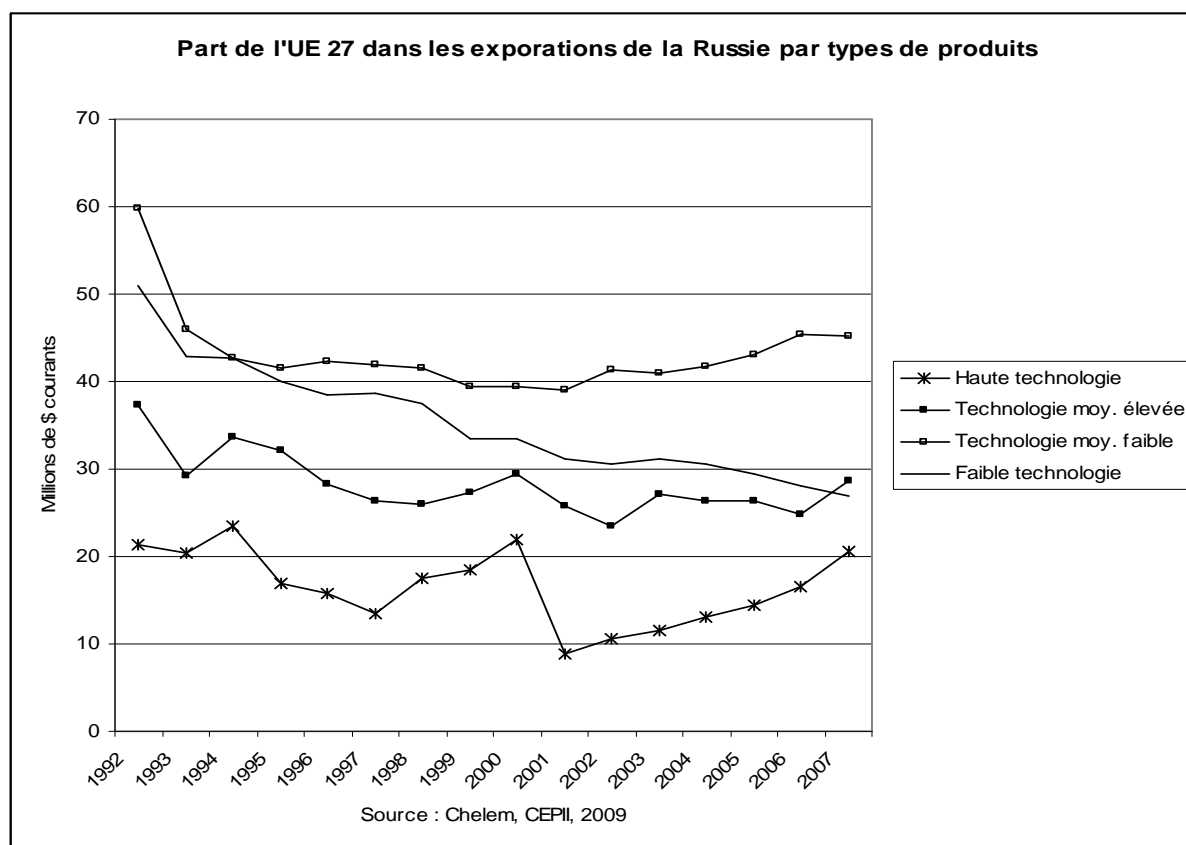
Graphique 24



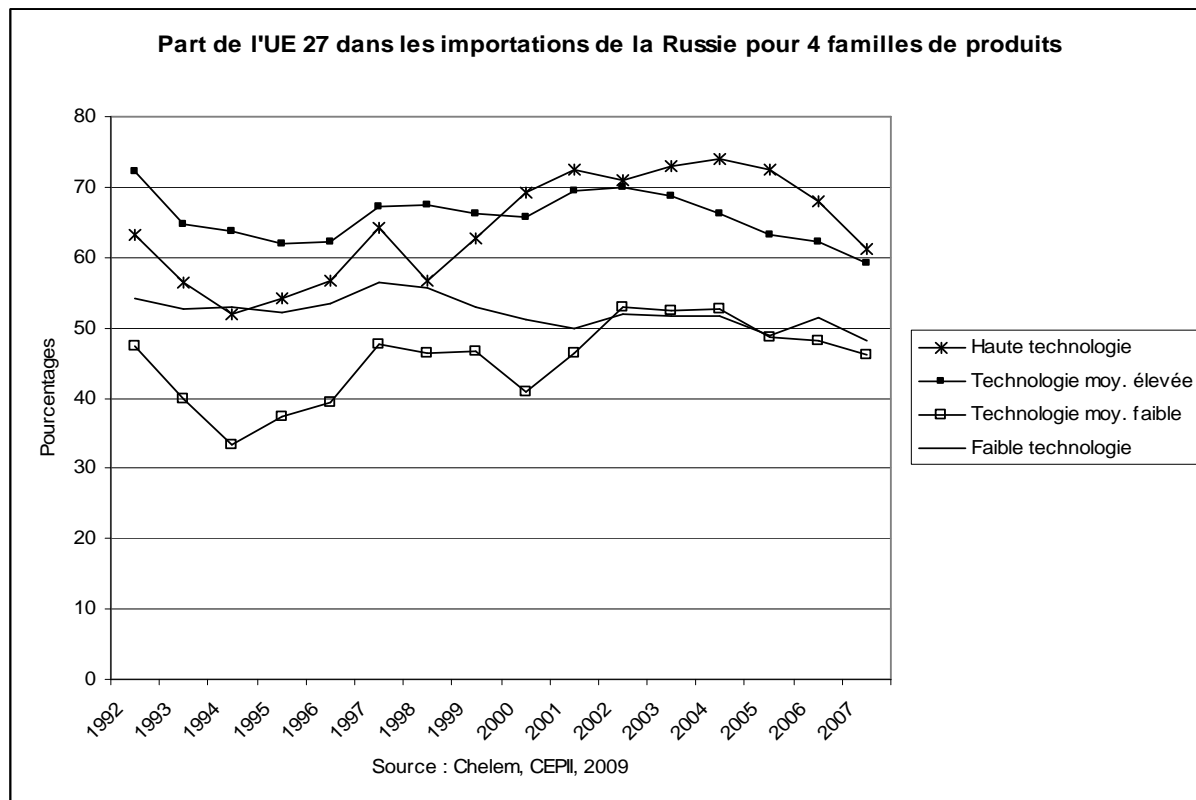
⁶⁰ Ces quatre familles sont définies par la base Chelem. **1.** Produits de haute technologie: Aéronautique et espace, Pharmacie, Matériel informatique, Radio TV et matériel de communication, Instrument médicaux de précision et optique. **2.** Produits à technologie moyenne élevée: Equipements et appareils électriques, Véhicules à moteur, remorques, Produits chimiques (sauf pharmaceutiques), Autres matériels ferroviaires et transport, Machines. **3.** Produits à technologie moyenne faible: Coke, dérivés pétrole, produits nucléaires, Articles en caoutchouc et matières plastiques, Autres produits minéraux non métalliques, Navires et bateaux, Produits métallurgiques de base, Ouvrages en métaux (sauf machines). **4.** Produits à faible technologie: Autres produits fabriqués et récupérés, Bois, papier, carton, édition, Produits alimentaires, boissons, tabacs, Textile, habillement, cuir, chaussures.

Ces évolutions révèlent une forte spécialisation du commerce extérieur de la Russie en fonction des besoins de l'Union européenne. Il suffit de comparer la structure de ses exportations vers l'Union européenne et de ses exportations vers les pays de la CEI (graphique 27) - son deuxième débouché extérieur - pour comprendre qu'il ne s'agit pas du tout du même type de commerce. Les structures sont très différentes avec une part plus importante de produits à technologie moyenne élevée pour les exportations russes vers la CEI que vers l'Union européenne. Mais, d'une façon générale, le profil général des exportations russes de produits manufacturés ressemble davantage à celui de ses exportations vers l'UE 27 qu'à celui de ses exportations vers la CEI, ce qui témoigne du poids considérable de la première dans les débouchés extérieurs de la Russie.

Graphique 25

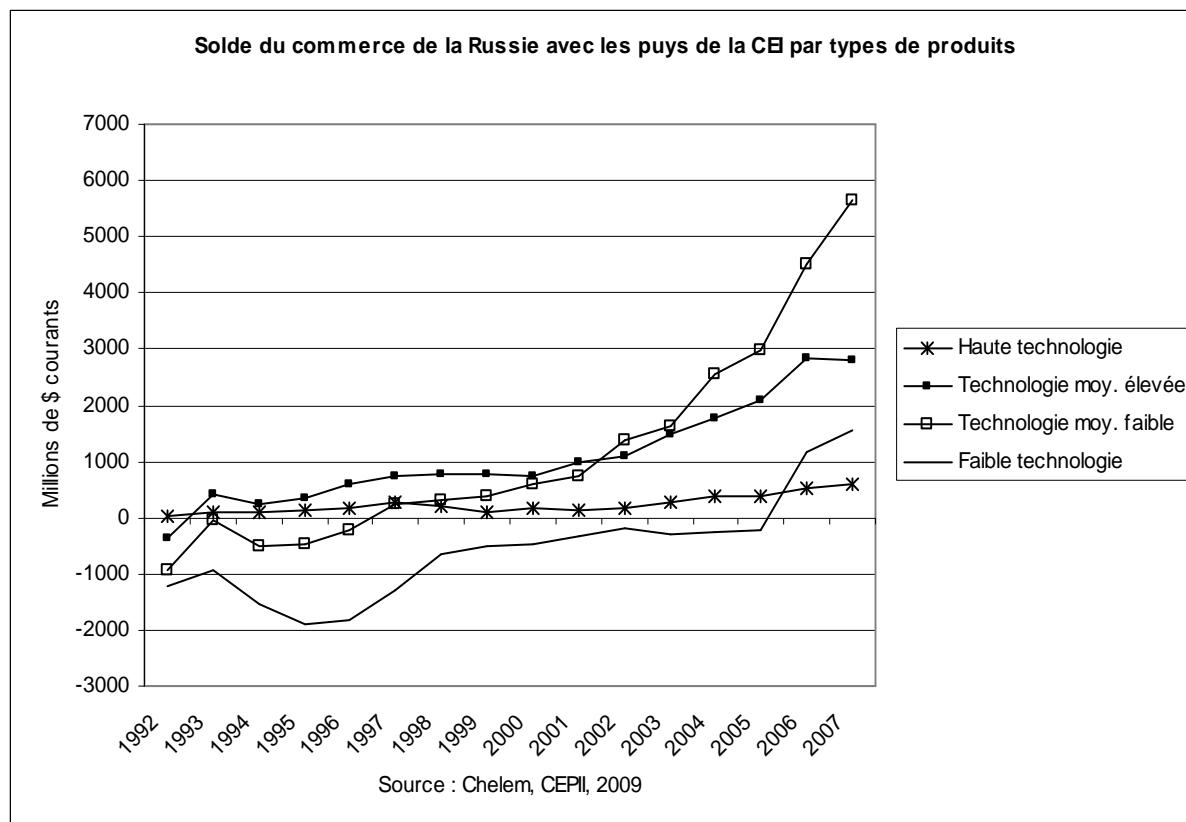


Graphique 26



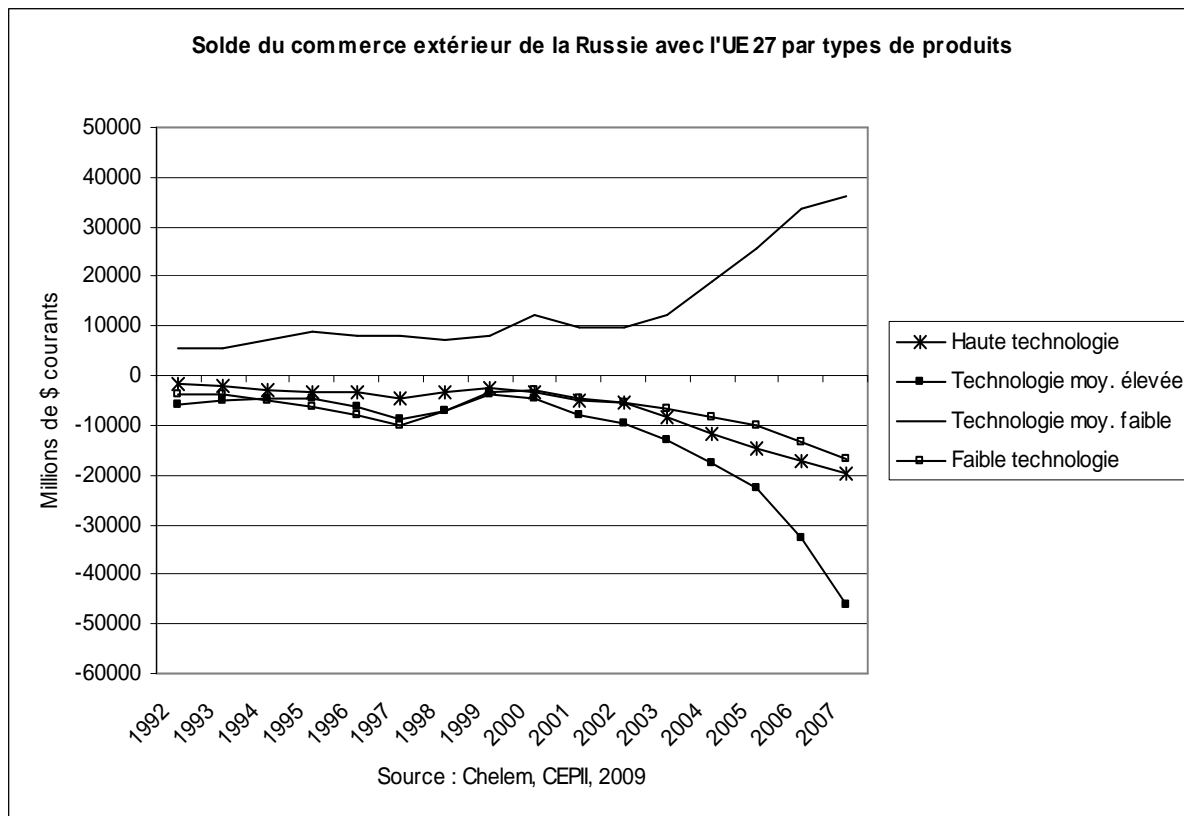
En bref, la Russie a besoin de l'Union pour exporter ses produits à faible apport technologique, pour lesquels son commerce extérieur est excédentaire, et elle a besoin de l'Union pour importer des biens plus élaborés qu'elle ne produit pas elle-même, pour lesquels elle est très déficitaire (graphique 26). On retrouve là une situation de type centre-périphérie. C'est confirmé par les deux graphiques ci-dessous qui montrent la différence de situation entre le commerce russe avec l'UE et le commerce russe avec les autres pays de la CEI (graphiques 27 et 28). Avec ces derniers, la spécialisation commerciale de la Russie est différente : elle exporte vers eux davantage de bien manufacturés que de matières premières ; elle est constamment excédentaire pour la plupart des produits manufacturés depuis au moins 10 ans et son excédent s'accroît. Au contraire, le déficit s'accroît avec l'UE 27 pour tous les postes sauf pour les produits à faible apport technologique.

Graphique 27



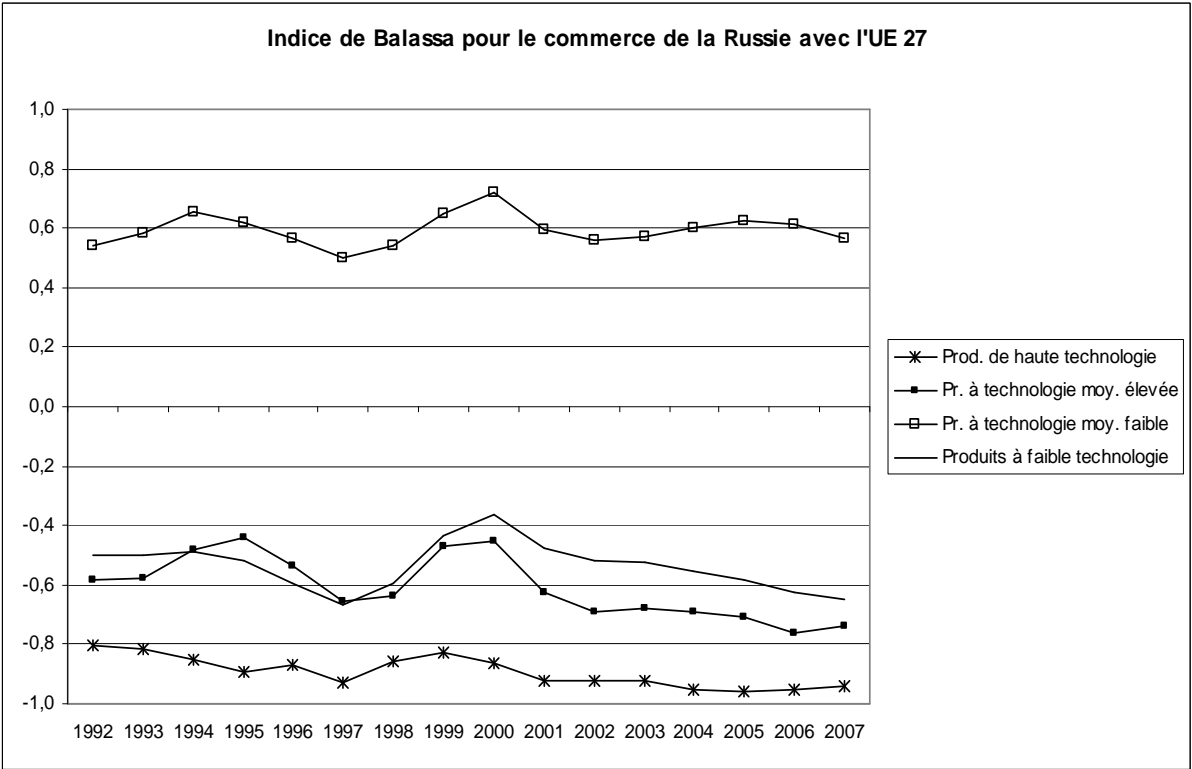
Corollaire de cette dépendance vis-à-vis de l'Union européenne sur le plan commercial, le niveau élevé du commerce inter branche entre les deux partenaires. Depuis longtemps, les économistes ont remarqué que le commerce entre les économies les plus développées est un commerce de type intra branche dominé par des flux croisés de produits similaires. Cela représenterait plus de la moitié du commerce entre pays développés selon Michel Rainelli (Rainelli, 2003). C'est ce type de commerce qui domine entre l'Union européenne, les États-Unis et le Japon, ainsi qu'entre les pays membres de l'Union européenne. En revanche, le commerce entre la Russie et l'Union européenne est très clairement, et de plus en plus, un commerce inter branche avec des spécialisations très différentes pour les importations et pour les exportations.

Graphique 28

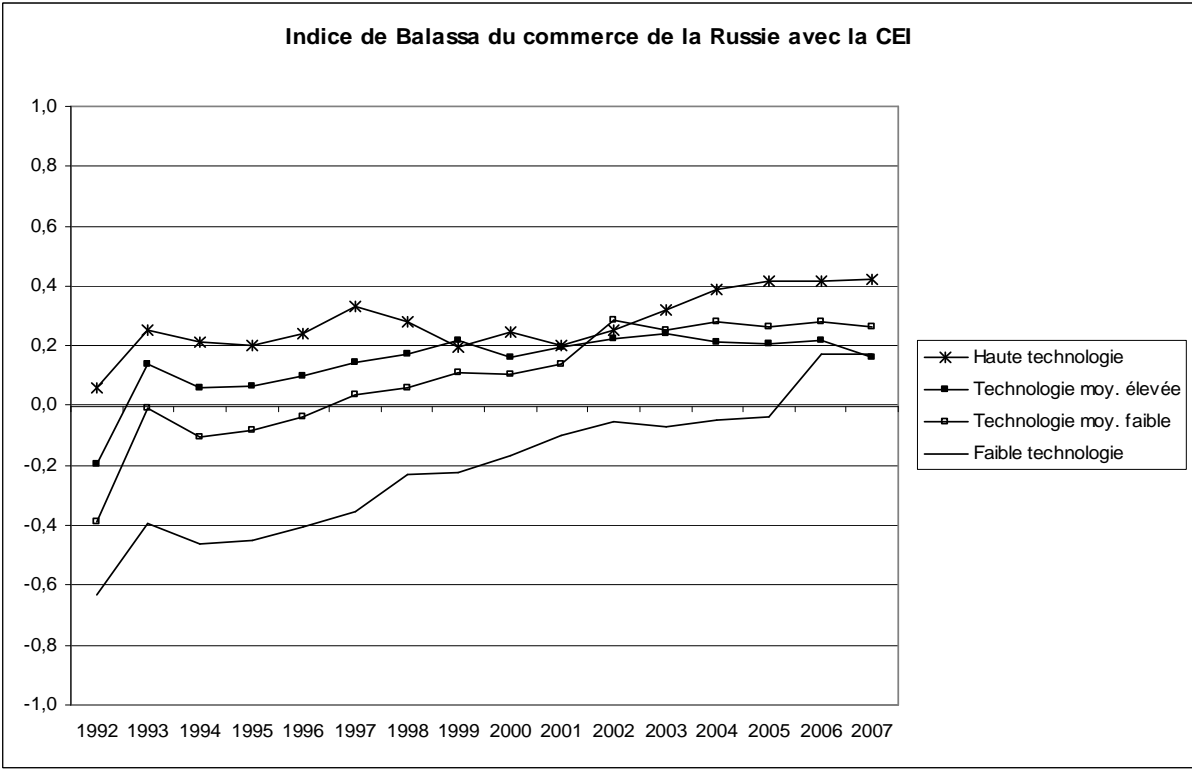


Plusieurs indicateurs mis au point par des économistes permettent de mettre ce phénomène en lumière : l'indice de Grüber et Lloyd par exemple et l'indice de Bela Balassa. Ce dernier est le plus commode en raison de sa simplicité. La formule pour le calculer est la suivante : $(X_i - M_i) / (X_i + M_i)$, avec X_i les exportations de la branche i et M_i les importations de la branche i . Si l'indice approche de + 1, la branche considérée est fortement exportatrice. S'il approche de - 1, elle est fortement importatrice. Si l'indice est compris entre - 0,33 et + 0,33, on peut considérer qu'il y a une situation de commerce intra branche avec un équilibre entre importations et exportations pour un type de produit donné. Les graphiques ci-dessous montrent encore une fois une très nette différence de situation entre le commerce Russie – CEI et le commerce Russie – Union européenne (graphiques 29 et 30). Alors que la part du commerce intra branche a sensiblement augmenté dans les échanges de la Russie avec la CEI, c'est un commerce nettement inter branche qui domine avec l'Union européenne.

Graphique 29



Graphique 30



Outre que la Russie semble s'intégrer dans un ensemble géoéconomique polarisé par l'UE avec un statut de périphérie technologique, on peut d'ores et déjà formuler une hypothèse et poser une question. La Russie serait davantage une semi périphérie qu'une périphérie de l'UE car la nature de son commerce avec la CEI est différente. Alors qu'elle exporte des biens pas ou peu élaborés à l'Union européenne et qu'elle en importe de biens à fort contenu technologique, elle semble fonctionner comme un centre vis-à-vis des pays de la CEI en leur fournissant des biens peu élaborés mais aussi des biens à fort contenu technologique. C'est cette hypothèse qu'on va vérifier maintenant en tentant d'observer la spécialisation commerciale de l'Ukraine et du Belarus.

3.1.2 Les autres voisins orientaux : périphéries économiques de la Russie ou de l'Union européenne ?

Dans ce contexte compliqué, quelle est la place du Belarus et de l'Ukraine dans l'espace économique européen ? Ces deux pays ont été très longtemps des membres d'un ensemble économique très intégré et dominé par la Russie : l'empire russe d'abord, l'union soviétique ensuite. Même si on a été très nuancé sur ce point, certains signes montrent clairement une désagrégation de cet ensemble régional économique intégré, tandis que le tropisme commercial européen se renforce. Il reste à appliquer à ces deux pays la méthode utilisée ci-dessus pour la Russie afin de savoir s'ils sont devenus des périphéries économiques de l'Union européenne ou si les relations avec la Russie restent prépondérantes. Disons le tout de suite : les deux pays suivent depuis la disparition de l'URSS des itinéraires qui présentent des différences avec celui de la Russie car la spécialisation de leur commerce extérieur n'est pas la même.

Le Belarus a un commerce extérieur moins spécialisé que la Russie. Son premier poste d'exportation, tous produits confondus, est constitué par les produits pétroliers raffinés mais ceux-ci représentent seulement 22 % de la valeur de ses exportations totales en 2007. Et il faut additionner les 23 premiers postes d'exportation pour atteindre 61 % de la valeur totale des exportations du Belarus, contre trois seulement pour la Russie. C'est un héritage de la période soviétique où l'on a favorisé le développement d'un tissu industriel diversifié orienté vers les constructions mécaniques, les industries de bases mais aussi des industries à haute technologie (Richard, 2002). Toutefois, il faut souligner que le Belarus est depuis longtemps un importateur de pétrole brut presque exclusivement russe. Ce pétrole est raffiné sur place dans les sites pétrochimiques de Gomel et Novopolotsk avant d'être réexporté vers l'Union européenne via la Lituanie, Kaliningrad et secondairement la Pologne. L'économie du Belarus fonde donc une grande part de ses revenus sur

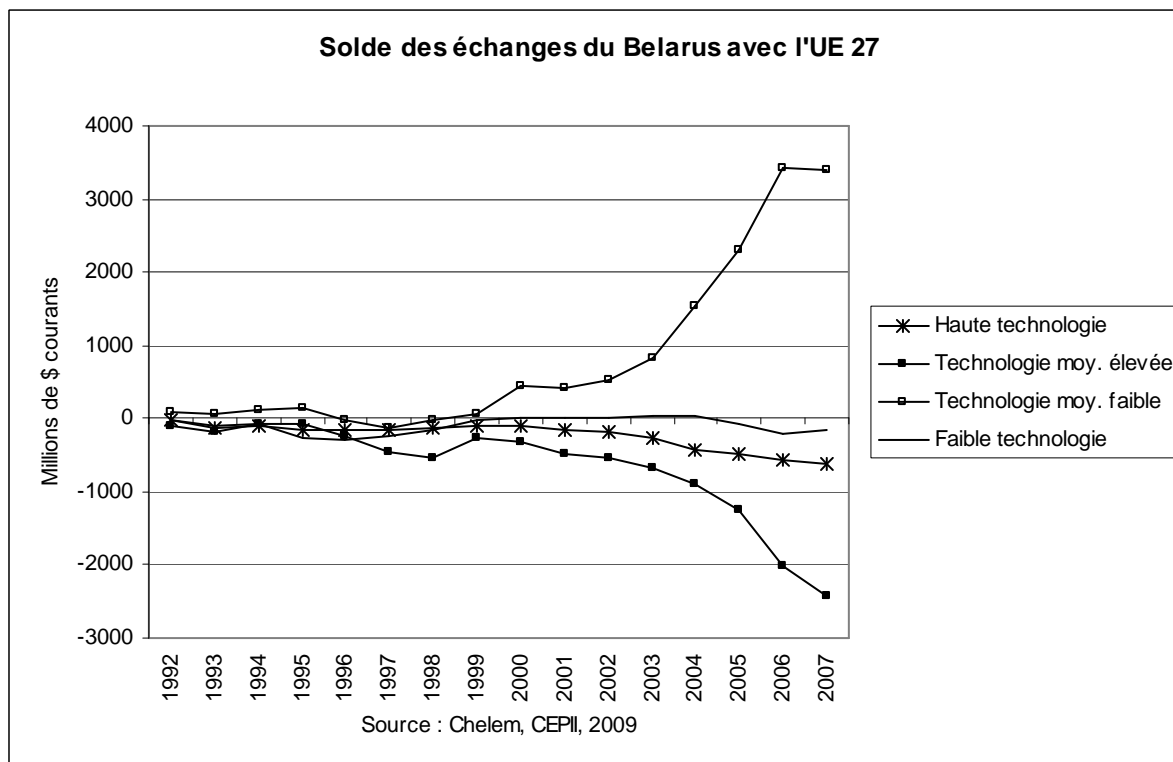
la captation de la valeur ajoutée à ce pétrole brut par le raffinage. De ce point de vue, il est clair que c'est une économie dépendante de la Russie car c'est de cette dernière que vient la quasi totalité du pétrole brut qui est raffiné sur place. C'est d'ailleurs d'elle que vient la totalité de son approvisionnement en matières premières énergétiques d'une façon générale. Les données officielles fournies par l'office gouvernemental de la statistique ne cachent d'ailleurs pas l'importance de cette rente : en 2007 et 2008, le Belarus aurait importé 20 et 21,5 millions de tonnes de pétrole brut ; il aurait par ailleurs exporté 15,1 et 15,2 millions de tonnes de produits raffinés. On constate aussi que le ratio pétrole importé / produits pétroliers réexportés a augmenté dans les années 2000, passant de 65% en 2000 à 71% en 2008.⁶¹

Il existe en même temps une dépendance vis-à-vis de l'Union européenne à 27 car cette dernière absorbe la plus grande partie des produits pétroliers raffinés par le Belarus : 61 % en moyenne entre 1992 et 2007. Ajoutons que l'UE 27 a absorbé 90 % et 94 % des exportations de pétrole brut et de gaz du Belarus : il s'agit de marchandises importées de Russie et réexportées vers l'UE avec, au passage, la perception de droits de transit par l'Etat belarusse. On peut considérer que le Belarus se place au centre d'une sorte de balance économique en profitant en même temps de la proximité de deux grandes économies qui lui permettent d'engranger des revenus importants. Toutefois, sur ce plan, on peut considérer que l'influence russe est plus grande que celle de l'Union européenne car le pétrole vient de son territoire et elle pourrait décider un jour ou l'autre de l'exporter en contournant le Belarus. C'est là une forme de dépendance politique tout à fait décisive à laquelle l'UE ne peut pas prétendre vis-à-vis de ce dernier.

Si on analyse les évolutions comparées du commerce des produits industriels en fonction de leur niveau technologique, on constate que le Belarus a un commerce total fortement excédentaire pour les biens industriels à apport technologique moyen faible. En revanche, elle est déficitaire pour les autres produits manufacturés surtout pour les biens à contenu technologique « moyen élevé » ou « élevé ». Ces données pour l'année 2007 s'inscrivent dans une tendance très nette depuis le début des années 1990 avec un excédent de plus en plus élevé pour les biens à apport technologique moyen faible et un déficit croissant pour les trois autres familles de produits.

⁶¹ *Belarus v tsifrakh*, Minsk, Natsionalnij Statisticheskij Komitet, 2009

Graphique 31

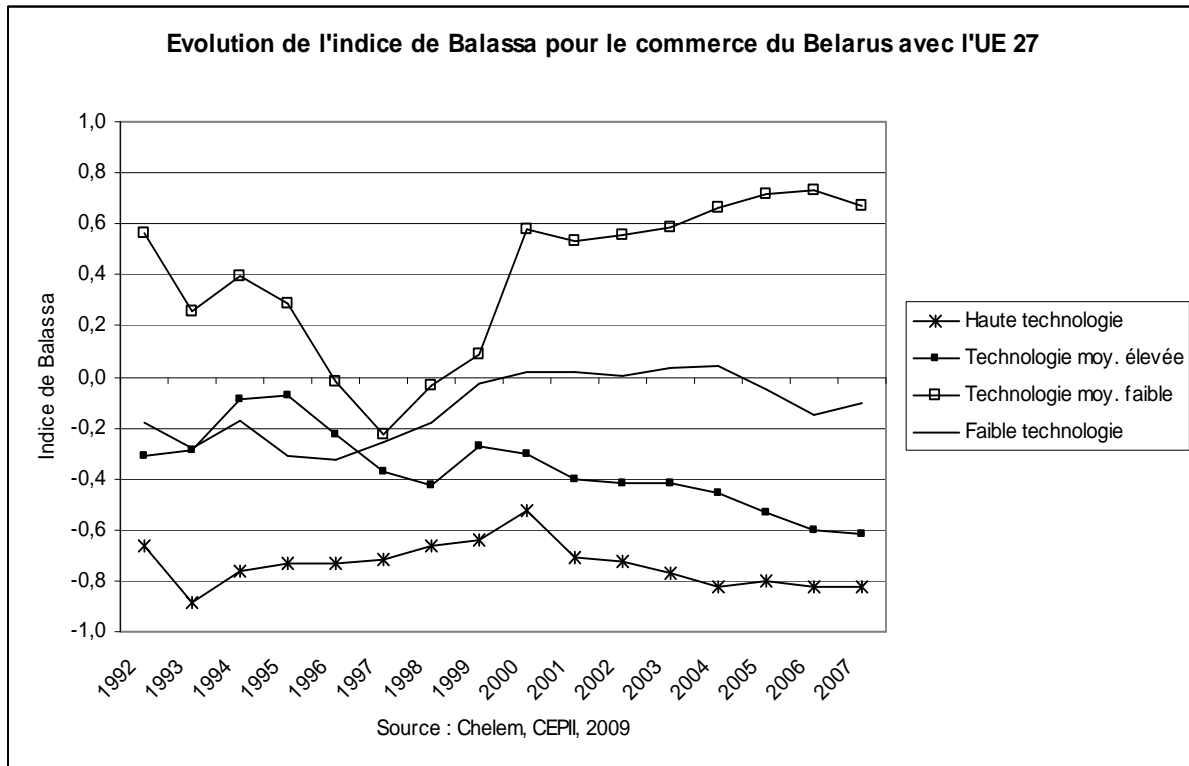


Dans le détail, les évolutions diffèrent selon le partenaire commercial considéré. Avec l'Union européenne, le Belarus est déficitaire pour le commerce des biens à technologie moyenne faible et moyenne élevée tandis que ses échanges avec la Russie sont équilibrés pour les biens à technologie faible et à haute technologie (graphique 31). Avec l'Union européenne, l'évolution du solde commerciale est la même que celle relevée plus haut entre la Russie et l'UE 27 : relatif équilibre pour les marchandises à faible apport technologique, déficit croissant pour les biens à technologie moyenne élevée et haute technologie, excédent croissant pour les biens à technologie moyenne faible. Le Belarus est donc un fournisseur de biens techniquement peu élaborés à l'UE et achète à cette dernière de plus en plus de biens à fort contenu technologique. Il est d'ailleurs intéressant de constater que ces tendances sont identiques aux évolutions générales du commerce extérieur total du Belarus. En d'autres termes, c'est avec l'Union européenne que ce pays fait l'écrasante majorité de son excédent commercial extérieur, tout en dépendant d'elle pour ses importations de biens sophistiqués.

L'évolution de l'indice de Bela Balassa est très révélatrice (graphique 32). Le commerce du Belarus avec la Russie a un caractère plutôt équilibré de type intra branche pour tous les types de biens manufacturés sauf pour les produits à technologie moyenne faible. Avec l'UE 27, les branches des biens à technologie moyenne élevée et celles des biens haute technologie sont très fortement importatrices et ce caractère se renforce pour la première (graphique 32). C'est le signe d'une

dépendance technologique du Belarus vis-à-vis de l'Union européenne alors que cet indice est plus proche de l'équilibre pour les échanges avec la Russie.

Graphique 32



Le cas ukrainien montre une situation intermédiaire, entre le cas russe et le cas belge. La structure de ses exportations est un peu plus diversifiée que celle des exportations russes : il faut additionner les 10 premiers postes d'exportation pour atteindre une valeur de 61 % des exportations totales, contre 3 seulement en Russie et plus de 20 au Belarus. Son premier poste d'exportation est occupé par le minerai de fer et l'acier (plus de 35 % des exportations ukrainiennes totales en 2007). L'Union européenne n'absorbe qu'une part minoritaire de ces deux flux d'exportation, avec respectivement 22 % et 16 % en 2007. En revanche, la CEI est un débouché plus important que l'Union pour ces deux exportations, avec respectivement 20 % et 73 %. Pour résumer, on peut dire que l'Ukraine est encore très orientée commercialement vers la CEI qui constitue le débouché principal de ses premiers postes d'exportation. La liste des produits ukrainiens les plus exportés vers l'UE 27 ressemble à celle des produits ukrainiens les plus exportés dans le monde d'une façon générale. L'UE n'en absorbe que des proportions minoritaires. En revanche, la CEI en absorbe une part élevée.

L'analyse du commerce extérieur de l'Ukraine désagrégé par types des produits manufacturés en fonction du contenu technologique amène aux mêmes conclusions que dans les deux cas précédents. L'Ukraine est de plus en plus importatrice nette de produits à niveau technologique moyen élevé ou élevé venus de l'UE 27 (Annexe 18). Elle est fortement déficitaire pour ces deux familles de produits et l'essentiel de ceux qu'elle importe vient précisément de l'UE. Parallèlement, son excédent commercial avec l'Union européenne pour les produits à niveau technologique moyen faible est en net recul. Inversement, l'Ukraine est fortement excédentaire pour tous les types de produits industriels avec la Russie (Annexe 19) et la CEI, sauf pour les produits de haute technologie où son solde commercial est équilibré. L'Ukraine entre donc aussi dans une dépendance technologique vis-à-vis de l'Union européenne.

Le commerce avec la Russie est un commerce de type intrabranche avec des échanges croisés de biens comparables (Annexe 20). En revanche, le commerce de l'Ukraine avec l'UE 27 (Annexe 21) est très nettement un commerce nettement interbranche pour les biens à technologie moyenne élevée et à haute technologie. L'Ukraine est beaucoup plus importatrice dans ces deux familles de produits alors qu'elle enregistre un commerce plus équilibré de type intrabranche pour les biens à faible niveau technologique ou à niveau technologique moyen faible.

Les pays du Caucase et le Kazakhstan sont quant à eux dans une situation approuvante au regard de leurs relations économiques et commerciales avec l'Union européenne et la Russie. Pour donner un ordre d'idée, on peut rappeler que l'UE absorbe 70 % du pétrole brut kazakh et que celui-ci représentait plus de 50 % des exportations kazakhs totales en 2007. C'est le signe que ce pays est aussi en voie de « périphérisation » vis-à-vis de l'Union.

Tout cela indique que le voisinage fonctionnel de l'Union européenne se déploie sans doute bien au-delà des pays strictement voisins. En raison de sa masse commerciale considérable, l'Union européenne contribue non seulement à la désagrégation, relative mais sensible, des intensités commerciales internes à l'ex-URSS. Elle polarise aussi le commerce extérieur de ces pays et contribue sans doute à renforcer leur spécialisation commerciale sur certains produits à faible valeur ajoutée.

3.2 Les investissements directs étrangers : l'UE domine-t-elle ses voisinages ?

3.2.1 Pourquoi étudier les investissements directs ?

L'étude des investissements directs étrangers (IDE) pose de nombreux problèmes maintes fois signalés par les économistes déjà signalés plus haut (Adda, 2006). Pour autant, on ne peut pas

négliger ce thème d'étude, sur lequel un certain nombre de faits sont aujourd'hui bien établis et acceptés. On sait d'une part que les investissements directs sont très largement le fait des pays riches, malgré la montée en puissance des économies émergentes dans les flux et stocks d'IDE depuis les années 2000 (Chine, Brésil, Russie). On sait aussi que l'Union européenne est de loin le premier investisseur et la première destination des investissements directs dans le monde. C'est une position qu'elle a acquise dans les années 1990 et qui se confirme d'année en année, alors que la part des États-Unis ne cesse de reculer et que celle du Japon est faible en comparaison de son poids commercial. Selon la CNUCED, l'UE représentait en 2007 45 % du stock des IDE entrants et 52 % du stock d'IDE sortants dans le monde, en prenant en compte les échanges croisés entre pays membres. Elle conserverait largement sa place de premier investisseur dans le monde si l'on ne prenait pas en compte ces flux internes (graphique 33).

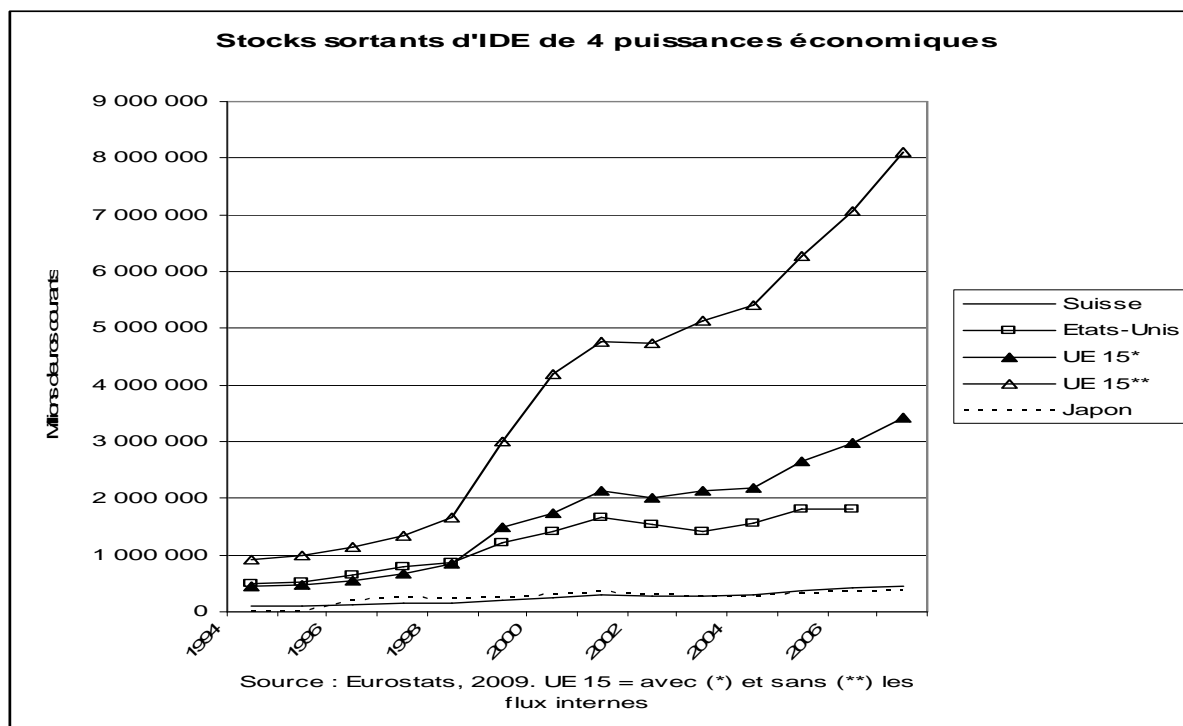
Dans le cadre de cette étude consacrée à la régionalisation du monde, l'analyse des investissements directs a un intérêt particulier car les flux d'IDE sont un des indices de l'interconnexion croissante des économies. Ils sont en grande partie le fait des firmes multinationales qui sont à la recherche de marchés nouveaux ou de facteurs à bas coût. De plus, lorsqu'une firme d'un pays A investit dans un pays B, cela crée un flux commercial (service ou marchandises) entre ces deux pays et cela renforce leur relation bilatérale. L'IDE est donc un facteur d'intégration. Cette dernière peut éventuellement prendre la forme très dissymétrique d'un rapport de type centre périphérie, lorsque les flux sont très déséquilibrés entre les deux pays. Il peut arriver que la structure productive d'un pays qui reçoit beaucoup plus d'IDE qu'il n'en émet soit peu à peu modifiée pour répondre aux besoins de l'économie émettrice d'investissements.

Qu'en est-il de la relation entre l'UE et ses voisins orientaux ? L'UE est le plus grand investisseur dans le monde et les pays de la CEI sont beaucoup plus modestes de ce point de vue. Peut-on considérer que des pays comme la Russie, le Belarus ou l'Ukraine sont en train de devenir des périphéries de l'Union européenne ? La géographie des flux et des stocks d'investissements en Europe orientale confirme-t-elle ce qui a été dit plus haut à propos du commerce de marchandises ? Les pages suivantes apporteront quelques éléments de réponses. Elles ne sont toutefois que le prélude à un chantier de plus longue haleine qui consisterait à collecter des données relatives aux IDE à l'échelle mondiale afin de produire une base de données harmonisées à l'échelle mondiale. Dans l'idéal, cette base de donnée tiendrait compte davantage de flux que des stocks. Par ailleurs, il serait intéressant de savoir dans quelle mesure les bénéfices réalisés en dehors de l'UE par les firmes européennes sont réinvestis sur place pour savoir si des liens économiques durables et profonds s'instaurent. Une matrice de flux est en cours de réalisation actuellement dans le cadre d'un projet de recherche du 7^e programme cadre européenne.

3.2.2 L'Union européenne : le premier investisseur mondial

Les IDE de l'Union européenne sont en majorité des IDE internes dont le volume augmente plus vite que le stock sortant externe (49 % en 1994 et 42 % en 2007). La tendance est donc inverse de celle enregistrée pour le commerce (voir supra). On a constaté en effet une baisse du commerce intracommunautaire. Comment évolue le stock d'IDE de l'Union européenne à 15⁶² dans le monde et dans les diverses parties du voisinage ? Quelle est la place de la Russie et du voisinage oriental dans cette évolution ?

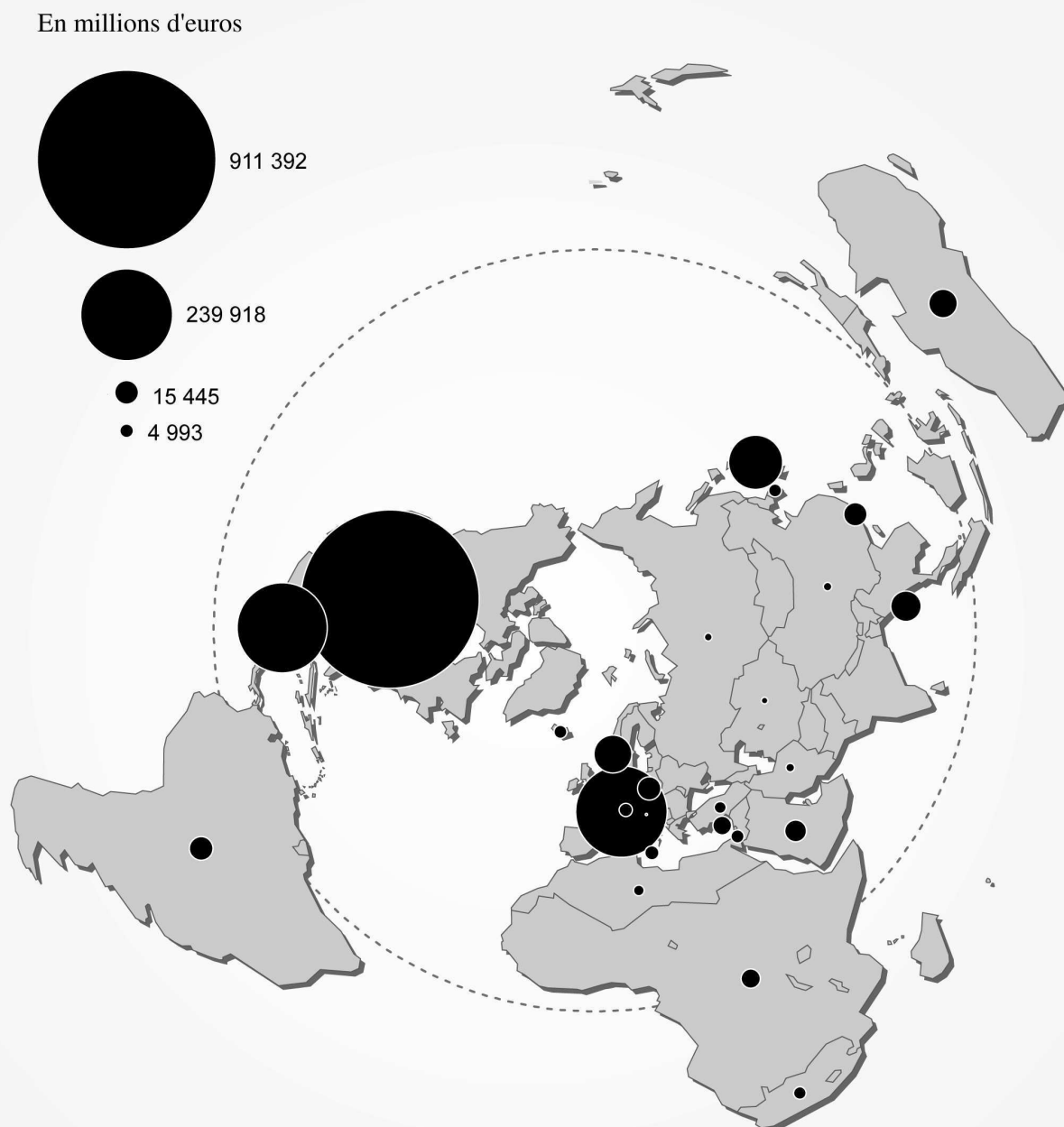
Graphiques 33



Les échanges d'IDE sont principalement une affaire de pays riches et restent dominés par les économies de la Triade. L'essentiel de ses IDE sortants se dirige vers les économies riches, notamment les États-Unis qui captent la plus grande part du stock des IDE sortants faits par les firmes de l'UE 15 (cartes 26 et 27). Si on observe la ventilation géographique du stock sortant par grandes masses continentales, l'Amérique vient très largement en tête (malgré la baisse de l'Amérique du Nord qui est due à une augmentation du stock intra UE 15 de 10 points de pourcentage), devant l'Asie orientale et les voisins riches (Suisse, Norvège).

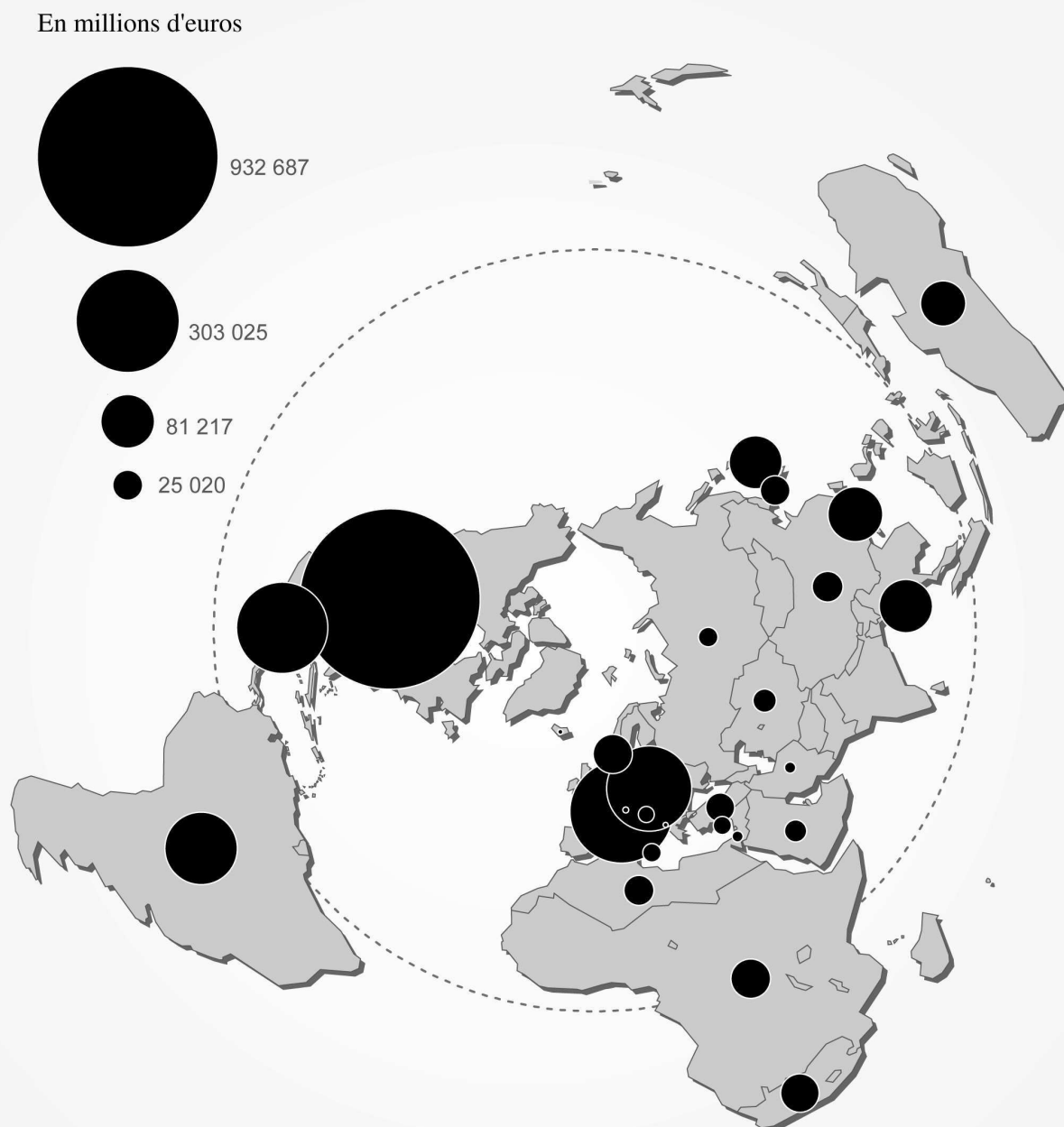
⁶² On ne prendra en compte que le stock émis par l'UE 15 car les nouveaux membres sont des acteurs marginaux de l'investissement dans le monde.

26 - Origine du stock d'IDE entrant dans l'UE 15 (moyenne annuelle 2004-2006)



Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : Eurostat, 2009

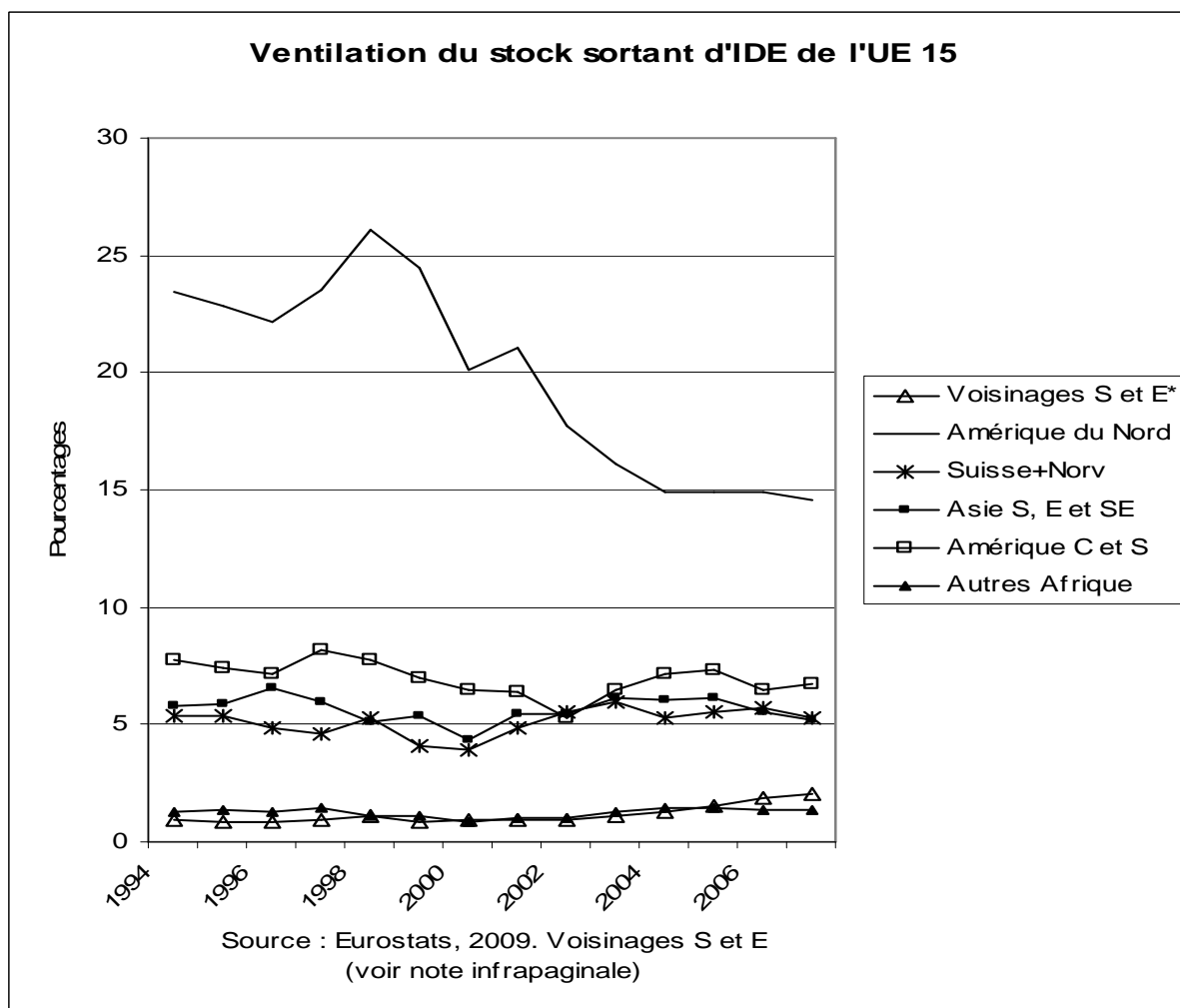
27 - Destination du stock d'IDE sortant de l'UE 15 (moyenne annuelle 2004-2006)



Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : Eurostat, 2009

Dans cette géographie, les voisins du sud et de l'est pèsent peu.⁶³ Ils sont marginaux, même si leur part dans le stock total des IDE sortants de l'UE 15. L'ensemble du voisinage attirait 1,1 % des IDE de l'UE 15 en 1994 et 2,2 % en 2007. Si on ajoute à cela le stock d'IDE sortant de l'UE 15 localisé dans les nouveaux pays membres de l'UE 27, on passe en 2007 de 2,2 % du stock total à 5,9 %. Enfin, si on ajoute les stocks situés en Norvège et en Suisse, on atteignait 11,2 % en 2007. L'UE est donc relativement déconnectée des pays en développement de son voisinage. Elle investit ailleurs.

Graphique 34

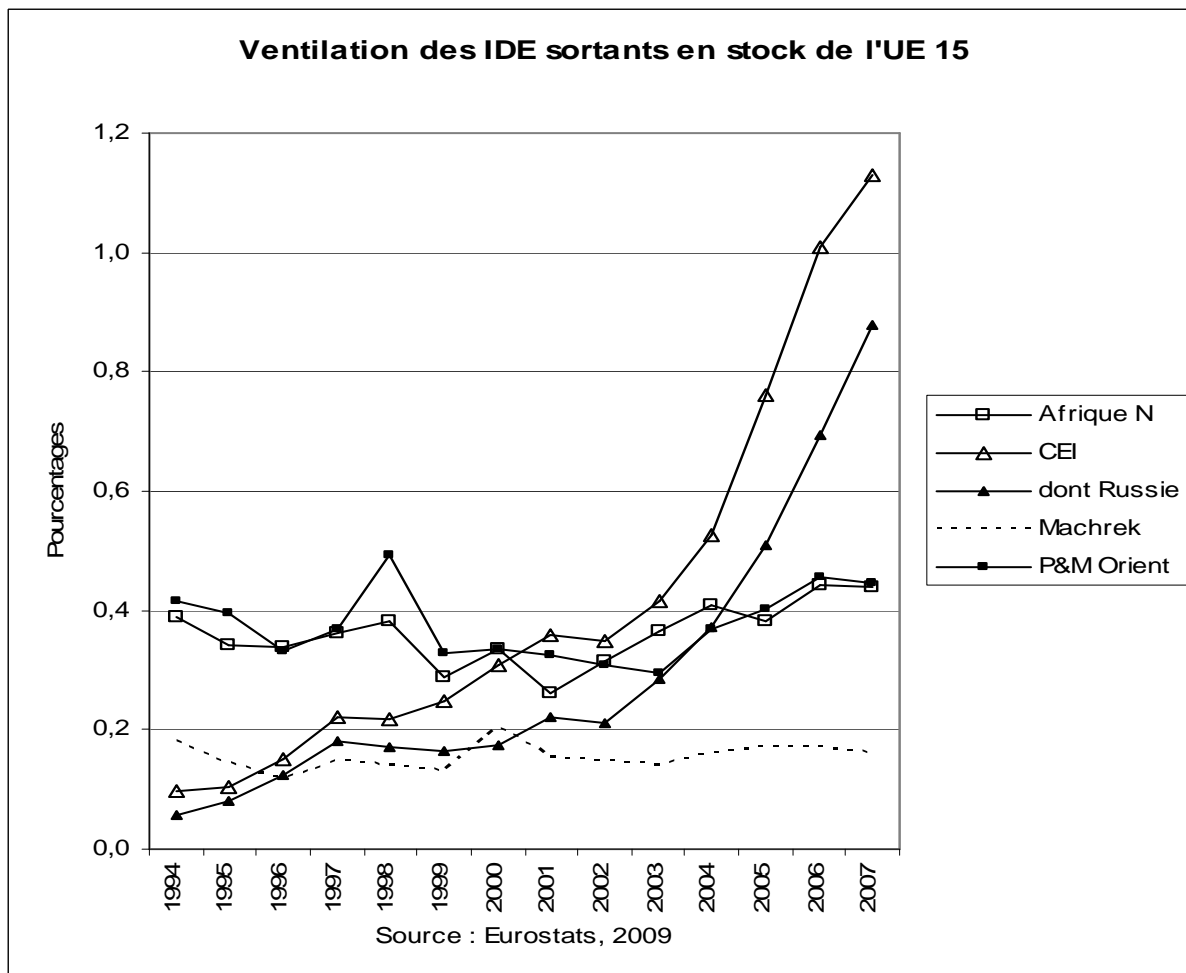


A l'intérieur du voisinage géographique de l'Union européenne, les évolutions sont très différentes d'une région à l'autre. La part de l'Afrique du Nord, du Machrek et du Proche et Moyen Orient reste stable à des niveaux très faibles. La part de la CEI connaît en revanche une augmentation très sensible depuis le début des années 1990. Et la Russie capte l'essentiel de ce

⁶³ Voisins en l'occurrence désigne l'ensemble suivant : Afrique du Nord, CEI, Machrek, Proche et Moyen Orient. On trouvera une définition précise de ces agrégats régionaux les métadonnées de la base de données Eurostats.

stock. Toutefois, cette augmentation ne permet à la Russie que d'atteindre un volume d'IDE de 0,9 % du stock sortant total de l'UE 15, ce qui est finalement peu compte tenu de sa taille et de ses ressources. On est encore très loin d'une réelle intégration régionale Russie – UE par les IDE.

Graphique 35



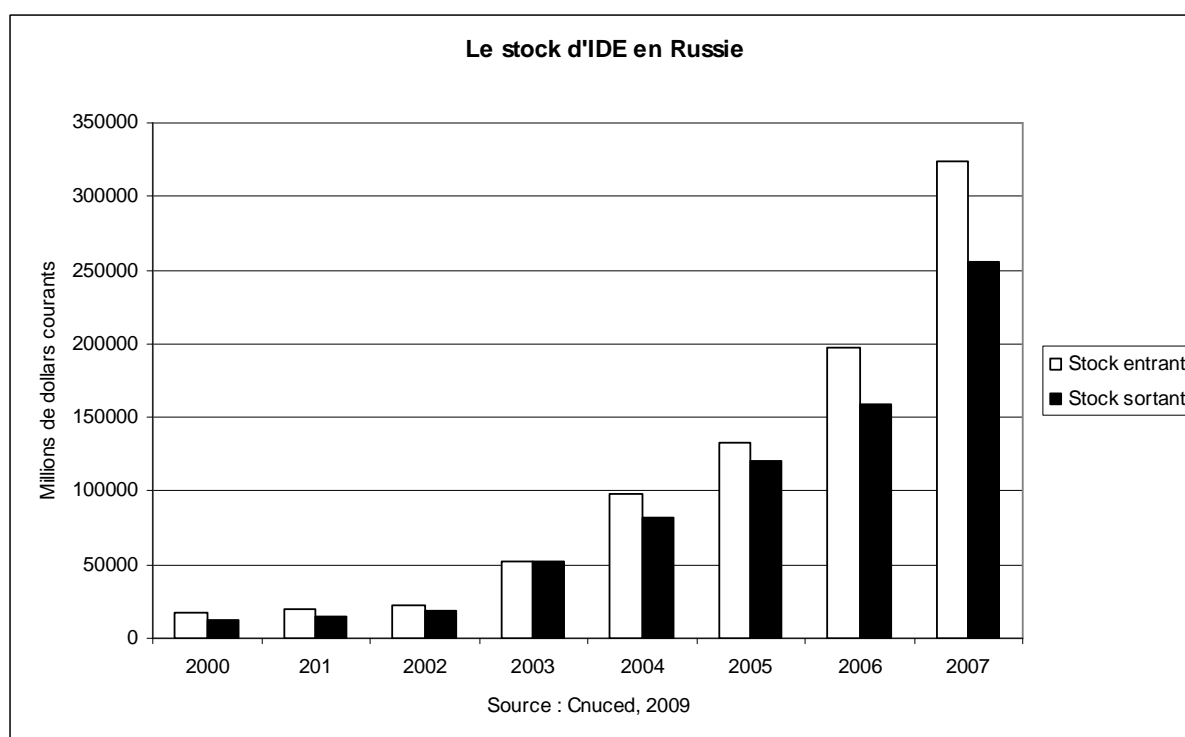
3.2.3 Une ouverture économique en trompe l'œil de la Russie ?

Si on compare la période actuelle avec la période soviétique, la Russie est une économie en voie d'ouverture vers les pays les plus développés depuis plusieurs années. Toutefois, l'évolution du flux et du stock d'IDE entrants dans ce pays peut être interprétée de deux façons (Gianella, 2006). On peut y voir le signe d'une volonté d'ouverture résolue et durable accompagnée d'une spectaculaire augmentation de l'attractivité de la Russie. On peut aussi faire des comparaisons et conclure que la Russie est sensiblement moins attractive que certains pays de l'Europe centrale.

Le flux d'IDE entrants en Russie ne cesse d'augmenter depuis 2003 (graphique 36). D'après la CNUCED, il a atteint 52 milliards de dollars en 2007 (contre 32 milliards en 2006), loin devant

les autres économies de la CEI (10 milliards au Kazakhstan et en Ukraine). L'augmentation est à mettre au compte de la croissance du marché de consommation domestique (enrichissement d'une partie de la population russe depuis les années 1990) et de la libéralisation de certains secteurs économiques. L'énergie et les ressources naturelles, principalement l'extraction, sont très attractives depuis les années 1990 ; on enregistre aussi une montée en puissance du secteur des services, notamment la distribution et l'immobilier (les services en général représentent plus de 48% du stock des IDE faits par les firmes l'UE 15 en Russie en 2006, d'après Eurostats) et de l'industrie manufacturière (les investisseurs profitant de la présence en Russie d'un appareil industriel bien développé et d'une main-d'œuvre formée et peu chère). La Russie n'est donc pas seulement utilisée par les investisseurs étrangers comme une simple base d'extraction minière et de fourniture de ressources naturelles. Elle attire aussi parce qu'elle possède une main-d'œuvre qualifiée et parce qu'elle devient un marché attractif.

Graphique 36



La croissance du flux et du stock entrants est aussi le résultat de la politique mise en œuvre par Vladimir Poutine à partir du début des années 2000, avec plusieurs décisions et réformes importantes : plus grande liberté accordée aux acteurs économiques avec un allègement des contrôles sur les mouvements de capitaux entrants et sortants, établissement de la convertibilité totale du rouble (en juillet 2006), amélioration de la législation sur la propriété intellectuelle (bien

qu'il reste fort à faire dans ce domaine), égalité de droit entre les investisseurs étrangers et les investisseurs russes pour l'acquisition d'actifs dans des entreprises du secteur bancaire, réforme fiscale de 2000 à 2004 et allègement des prélèvements sur les entreprises (notamment de la TVA), relance des zones franches... Outre cela, le secteur bancaire continue de se développer et joue un rôle croissant en matière d'intermédiation. Le gouvernement a même commencé à assainir les banques en imposant des normes de qualité plus draconiennes.⁶⁴ Enfin, même si l'adhésion à l'OMC se fait attendre, l'obtention du statut d'économie de marché a constitué une sorte de début d'assurance pour les investisseurs, toujours en quête de sécurité pour leurs actifs. Tous ces éléments donnent à l'économie russe une plus grande prévisibilité sur le court et le moyen terme.

Toutefois, la Russie demeure relativement peu attractive si on compare ses performances modestes avec celles des nouveaux membres de l'Union européenne et d'autres pays émergents comme la Chine (Broadman, Recanatini, 2001 ; Krifa-Schneider, Bauduin, 2007). A titre indicatif, le stock d'IDE entrants en Russie en 2008 s'élevait à 1 499 dollars par habitant, contre 4 236 en Pologne, 6 304 en Hongrie, 11 1093 en République tchèque, 1 519 au Brésil. La comparaison avec la Chine révèle un plus grand écart encore. L'Inde est le seul pays émergent qui fait moins bien que la Russie. Ces différences traduisent un retard accumulé par la Russie dès les années 1990. Les causes sont nombreuses. D'une part, alors que certains pays ont décidé précocement de faire appel aux investisseurs étrangers pour financer leur restructuration, la Russie a préféré faire appel à ses propres ressources en vendant certains groupes industriels ou de services à des investisseurs locaux. Ensuite, à partir de 1999, le pays a fondé son développement sur les revenus tirés de ses exportations de matières premières, profitant de l'augmentation des cours.

Enfin, les investisseurs peuvent être découragés par certaines caractéristiques de l'économie russe et une politique jugée trop restrictive vis-à-vis des IDE entrants. Divers rapports de l'OCDE mettent l'accent sur l'existence de nombreux freins (Gianella, 2006 ; OCDE, 2008) : insuffisante transparence de la politique économique russe, insuffisante harmonisation des outils de mesure statistiques de l'investissement, insuffisante transmission des informations pertinentes aux investisseurs étrangers (grande opacité notamment sur la taille réelle des réserves de matières premières), réglementations administratives trop complexes (notamment les procédures d'obtention des titres de propriété privée ou d'obtention de permis de travail), faible sécurité fiscale, absence d'institution indépendante de régulation du marché, fort risque d'expropriation arbitraire...⁶⁵

⁶⁴ Toutefois, il reste fort à faire car ce secteur demeure fragmenté avec beaucoup de petites banques sous capitalisées.

⁶⁵ L'affaire Youkos est symbolique de ce point de vue mais d'autres ont eu lieu ensuite. Outre les mésaventures de Shell et BP, on peut signaler d'autres cas : l'opérateur norvégien de téléphonie Telenor, Ikea (le groupe gèle toutes ses opérations en Russie pour protester contre une surfacturation de 189 millions dollars qui lui aurait été infligée parce qu'il a refusé de verser un dessous de table), Heritage Fund (qui subit des persécutions mafieuses après que son patron ait critiqué l'opacité des comptes de Gazprom),

D'autres analyses soulignent le niveau trop élevé de la corruption.⁶⁶ Le risque pays est élevé et les investisseurs sont encore souvent dissuadés par le fait que la Russie n'appartient toujours pas à l'OMC. Une telle adhésion leur apporterait des garanties en la contraignant à aligner sa législation sur celle des autres pays membres. Enfin, une grande partie de l'appareil productif et des infrastructures (notamment le réseau routier) sont dans un état pitoyable.

Plus important, la Russie a tendance à se refermer depuis l'accession de Vladimir Poutine au pouvoir. Dès 2003, le président russe a décidé de limiter sévèrement l'accès des opérateurs étrangers au secteur énergétique et au sous-sol. Puis, plusieurs attaques du pouvoir contre des entreprises étrangères ont conforté l'attentisme des firmes susceptibles d'investir.⁶⁷ Le verrouillage de certains secteurs économique est devenu plus explicite lors du deuxième mandat de Vladimir Poutine. Par exemple, le FSB (ancien KGB) siège dans la commission qui donne son accord aux grands investisseurs étrangers. Ces derniers doivent obtenir une autorisation spéciale de cette commission pour pouvoir acheter plus de 50 % des actions dans les entreprises de 42 secteurs économiques, dont la liste précise est restée inconnue pendant longtemps (énergie, défense, industrie nucléaire, aéronautique spatiale, la télévision et la radio, la gestion de l'eau, monopoles naturels...), ce qui était un facteur supplémentaire d'opacité et d'incertitude.⁶⁸ Dès que la prise de participation doit dépasser 25 % du capital, l'autorisation est indispensable si l'investisseur est une compagnie publique étrangère. Dans le secteur de l'extraction, des seuils encore plus bas ont été imposés (10 % pour les entreprises étrangères privées et 5 % pour les entreprises étrangères publiques).

Parallèlement à cela, l'Etat fait un retour dans l'économie depuis 2003 (Durand, 2006 ; Gianella, 2006). La part du secteur privé dans la production de richesse serait passée de 70 % en 2000 à 63 % en 2006 selon un rapport de la BERD. Cette décision est causée par une forme de nationalisme économique aisément compréhensible mais aussi par le souhait des autorités russes de canaliser les investissements étrangers vers d'autres secteurs économiques que l'énergie et l'extraction des matières premières. Cette ambition se heurte toutefois à certains obstacles, notamment à la baisse de la compétitivité de nombreuses entreprises locales dans plusieurs secteurs

⁶⁶ Selon le Ministère du Développement économique de Russie, la corruption porterait sur une somme équivalente au PIB de ce pays (Les Echos, 1^{er} mars 2007). Selon la Coface, en 2007, les paramètres qui présentaient le niveau de risque le plus élevé en Russie étaient le défaut de paiement des entreprises, la fragilité du secteur bancaire, la fragilité de l'environnement géopolitique et de la gouvernance.

⁶⁷ Rappelons l'éviction de Shell et de deux entreprises japonaises qui s'étaient très sérieusement investis dans l'exploration et l'exploitation du gaz dans l'île de Sakhaline. Idem pour BP, malgré son mariage avec l'entreprise russe TNK. La justice russe l'a condamné pour non respect de l'environnement.

⁶⁸ Le texte de la loi a été validé en première lecture en septembre 2007. Il a été adopté en deuxième lecture en mars 2008 et en troisième lecture par la Douma en avril 2008. Cette loi n'est pas rétroactive mais les investisseurs qui détiennent déjà au moins 5 % dans une entreprise d'un secteur stratégique doivent se signaler au gouvernement. Les monopoles naturels sont les entreprises qui contrôlent au moins 65 % d'un marché en Russie. Cette loi date de 2008, mais elle ne fait que confirmer en droit une pratique plus ancienne.

fortement concurrentiels en raison de l'appréciation du rouble à partir de 1999. Le retour de l'Etat prend différentes formes : la prise de contrôle directe de nombreux actifs dans des entreprises stratégiques (comme Gazprom ou Rosneft qui est devenu n°1 du pétrole en rachetant des actifs de Youkos), la consolidation d'une situation de monopole (Rosoboronexport dans l'armement), le regroupement autoritaire de certaines entreprises pour constituer de grands consortium (groupe aéronautique OAK)... Tout cela crée un environnement peu sécurisant pour les acteurs économiques étrangers, même si la publication de la liste des secteurs stratégiques a apporté une incontestable clarification.

3.2.4 Une mise en périphérie de la Russie par rapport à l'Union européenne ?

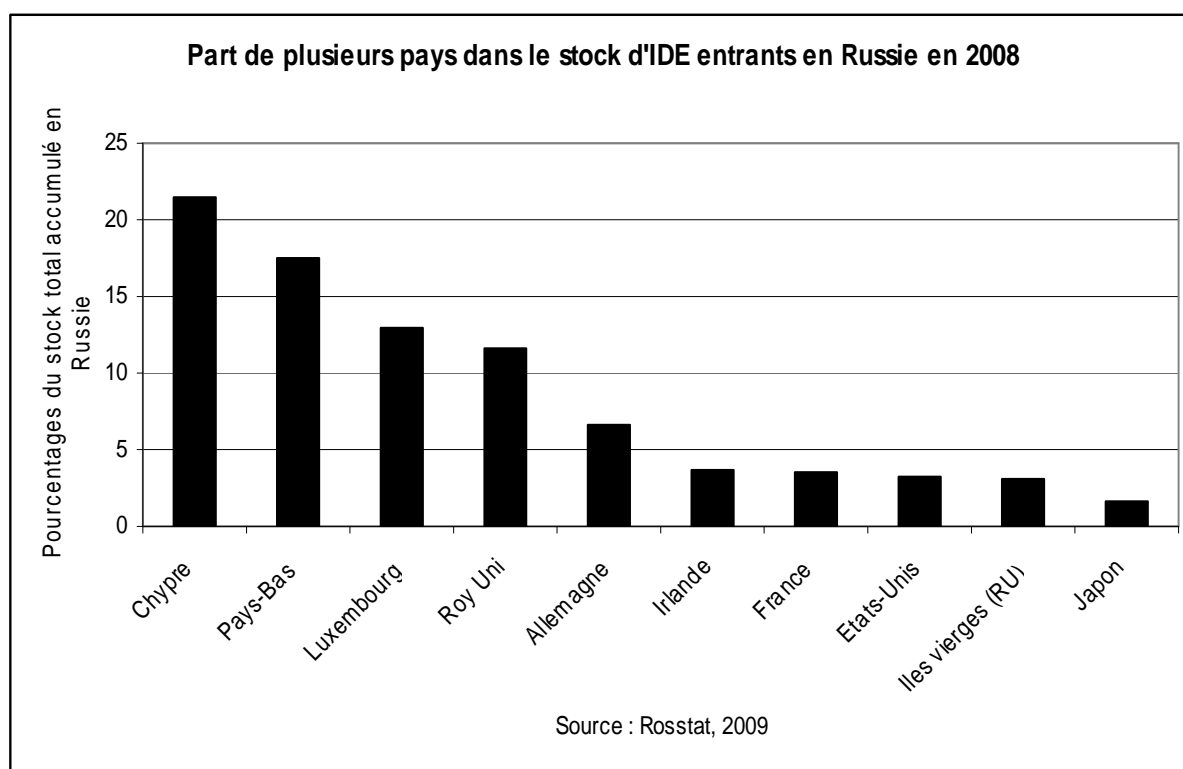
Il serait erroné de dire que la Russie est une simple périphérie en général et une périphérie de l'Union européenne dans la géographie mondiale des IDE. Elle reçoit des investissements mais elle est aussi capable d'en émettre de plus en plus. Le flux entrant en 2007 était de 52 milliards de dollars, mais le flux sortant était de 45 milliards. C'est un écart relativement faible et ce sont des chiffres assez flatteurs si on les compare avec la plupart des autres pays du monde y compris avec des pays membres de l'Union européenne. Pour le flux entrant, la Russie est classée 8^e destination mondiale des investissements directs. Pour le flux sortant, elle est en 15^e position selon la CNUCED. Sa part dans le stock entrant des IDE totaux dans le monde est passée de 0,6% en 2000 à 2,1% en 2007. Inversement, sa part dans le stock des IDE mondiaux totaux sortants est passée de 0,3% à 1,6%. Les chiffres la classent assez bien parmi les économies émergentes, pour le stock d'IDE par habitant et pour le ratio IDE entrants / IDE sortants. En 2007, le stock entrant s'élevait à 2 282 dollars par habitant en Russie, contre seulement 68 en Inde et 562 en Chine, selon la CNUCED. Le flux sortant est orienté essentiellement vers l'Europe et l'Amérique du Nord, puis vers Afrique et les économies en transition. Le ratio des IDE sortants / IDE entrants en stock y est également supérieur aux autres économies émergentes : 79% en Russie en 2007, contre 40% au Brésil, 39% en Inde et 15% en Chine.

La Russie est très nettement le premier émetteur d'IDE de la région Europe du Sud-Est – CEI, hors UE, avec une double orientation géographique. Dans les années les plus récentes, la plupart des opérations de fusions et acquisitions impliquant une entreprise russe ont été dirigées vers les pays développés ; les opérations de type *greenfield* ont été dirigées en majorité vers les pays en développement ou en transition. On remarque aussi une prédominance des grandes entreprises de l'énergie et de l'industrie lourde dans les IDE russes sortants. Mais si les actifs des 25 plus grandes entreprises russes ont très fortement augmenté dans les années 2000, il n'y a pas une stratégie claire

de déploiement global. On ne constate pas non plus, à quelques exceptions notables qui seront étudiées dans la dernière partie, de réelle arrière-pensée politique (volonté d'hégémonie globale ou régionale) dans la géographie de ces IDE sortants dont la localisation est plutôt déterminée par des opportunités et des objectifs principalement économiques.

En pourcentage de la formation brute de capital fixe (FBCF), la part des IDE en Russie augmente, ce qui indique encore un degré croissant d'ouverture malgré les freins évoqués plus haut. Bien que basse si on la compare avec d'autres pays de la CEI, elle est nettement supérieure à la part des IDE dans la FBCF d'autres grandes économies émergentes. En 2007, le flux entrant représentait moins de 20 % de la FBCF en Russie, contre 26% en Ukraine, 32% au Kazakhstan, mais seulement 9% en Argentine, 15 % au Brésil, 13% au Mexique, 6% en Chine (sans Hong Kong) et en Inde.

Graphique 37



Divers indices incitent à penser qu'il n'est pas possible de parler de simple mise en périphérie de la Russie par l'Union européenne. Certes, la part de l'UE dans les IDE faits en Russie est importante et même majoritaire. D'après la Banque centrale de Russie, l'UE 27 représentait 51,5% du flux entrant net en 2007 (données de la balance des paiements de Russie, c'est-à-dire flux étrangers entrants moins flux étrangers sortants).⁶⁹ La part de l'UE était encore plus élevée pour ce

⁶⁹ Ces chiffres ne prennent pas en compte les flux d'IDE dans et vers des établissements bancaires. Données disponibles sur le site de la Banque centrale de la Fédération de Russie (<http://www.cbr.ru>).

qui concerne le stock cumulé : en 2008, sur les 10 premiers investisseurs en terme de stock entrant en Russie, les sept premières places étaient occupées par des pays membres de l'UE 27 (graphique 37).

Inversement, c'est vers l'UE que les IDE russes sont majoritairement orientés avec 72% du flux net (flux russes sortants – flux russes entrants). Cette situation est relativement récente car c'étaient les pays de la CEI qui attiraient l'essentiel des IDE sortants russes dans les années 1990 : 59% du flux moyen annuel sortant en 1997-1999, contre seulement 12% en 2004-2006. Et la part de l'Afrique, bien qu'encore marginale, augmente depuis quelques années. Cela pourrait signifier que les entreprises russes ne trouvent plus assez d'opportunités pour garantir leur croissance sur leur marché domestique ou chez certains partenaires traditionnels et qu'elles sont en quelque sorte contraintes de se s'implanter ailleurs pour continuer de se développer. On doit toutefois se garder de tirer des conclusions hâtives de ces chiffres car il est difficile de distinguer une réelle tendance dans la ventilation des flux entre la Russie et la CEI. Les courbes sont en effet très instables d'une année sur l'autre. Toutefois, selon une étude de la Deutsche Bank, en 2008, l'Europe de l'Ouest concentrait 52% du stock sortant des IDE russes et les pays de l'Europe centrale et orientale (majoritairement les nouveaux membres de l'UE) en concentraient 11%, ce qui fait un total de 63% pour l'UE 27. L'ancrage économique de la Russie à l'Europe, essentiellement l'Europe de l'ouest, semble donc avéré. Mais il faudra laisser passer du temps avant de parler d'une vraie tendance.

Il faut aussi se méfier de quelques illusions d'optique. Vraisemblablement, une part importante des IDE entrants en Russie est constituée d'IDE russes qui circulent en boucle entre la fédération russe et le reste de l'Europe. Chypre est par exemple à l'origine de 25% du flux d'investissements étrangers nets entrant en Russie en 2007. Il s'agit d'une donnée structurelle traditionnelle due à l'ancienneté des relations commerciales entre les deux pays, confortée aussi par certaines facilités fiscales consenties par le gouvernement russe. Inversement, Chypre est la destination de 33% du flux russe net sortant. Cette corrélation ne peut pas s'expliquer autrement que par un fait très simple : beaucoup de capitaux russes s'investissent dans des entreprises chypriotes à capitaux majoritairement russes pour se réinvestir en Russie ensuite, formant une sorte de circuit fermé. De même, on constate une corrélation entre flux nets sortants et entrants avec les Pays-Bas : 19% du flux net étranger entrant et 27,5% du flux net russe sortant. Si une part de ces flux s'expliquent par la présence en Russie de la société anglo-néerlandaise Royal Dutch Shell, intéressée par les gisements russes, une autre part est due aussi à la présence de plusieurs holding russes aux Pays-Bas pour des raisons fiscales. En termes de stock entrant en Russie à la fin de l'année 2008, Chypre, les Pays-Bas et le Luxembourg représentaient à eux seuls une part de 52% du total accumulé. Autant dire que la Russie investit beaucoup... en Russie depuis l'étranger. Enfin,

les données statistiques disponibles indiquent qu'une part importante des flux d'IDE entrants en Russie transitent par des paradis fiscaux tels que les Bermudes ou les Iles Vierges britanniques, ce qui souligne encore une fois l'existence d'un flux d'argent russe « sortant – entrant » en circuit fermé. Les capitaux transitent dans des sociétés écrans domiciliées à l'étranger pour venir se réinvestir ensuite sur le marché domestique. Ces paradis fiscaux étaient à l'origine de plus de 19% du flux d'IDE net étranger entrant en 2007 ; inversement, ils étaient la destination 14% du flux russe net sortant. Parmi eux, ce sont les Bermudes qui dominent. Ainsi, il se pourrait donc bien que l'économie russe fonctionne davantage en circuit fermé qu'on ne le pense. Cela nuance considérablement l'idée d'une mise en périphérie de cette économie vis-à-vis de l'Union européenne.

3.2.5 Les autres pays de la région : tropisme européen ou tropisme russe ? Les cas de l'Ukraine et du Belarus

La part de la Russie dans les IDE entrants dans les pays de l'Europe orientale (Belarus et Ukraine essentiellement) semble faible, en comparaison de la part des firmes des pays membres de l'Union européenne. En 2006, la part de l'UE dans les opérations de type *greenfield* dans la CEI et dans l'Europe du sud-est (essentiellement les Balkans occidentaux, Roumanie et Bulgarie) était de 70% contre 4% pour la Russie (et 5% pour les fusions et acquisitions). La Russie est donc un émetteur d'IDE non négligeable mais elle est très en retrait par rapport à l'UE. En 2005, elle représentait 87% du flux sortant d'IDE émis par l'ensemble des pays de la région (CEI + Europe du sud-est) avec des investissements de type *greenfield* faits surtout dans les pays de cette région et des opérations de fusion et acquisition dans les pays développés, mais la valeur totale de ces flux restait secondaire par rapport aux IDE venus de l'UE.⁷⁰

L'Ukraine est un pays encore peu attractif pour les investisseurs et ses émissions d'IDE vers l'étranger sont négligeables. Le stock entrant a connu une croissance rapide en 2006-2007, mais il faut rapporter cette augmentation à un niveau de départ qui était très bas. Par ailleurs, si on rapporte ce stock entrant au nombre d'habitants de l'Ukraine, le pays reste très en retrait par rapport à la plupart des pays européens voisins (630 dollars par habitants en Ukraine, contre plus de 4 300 en Pologne qui est un pays comparable pour la population). Les réformes votées après 2005 ont rendu possible une augmentation sensible du stock entrant (Annexe 22). Mais l'instabilité politique

⁷⁰ CNUCED, 2009, World Investment Report 2009. Transnational Corporations, Agricultural Production and Development, New York, United Nations Publications ; CNUCED, 2008, World Investment Report 2008, Transnational Corporations and the Infrastructure Challenge, New York, United Nations Publications

chronique depuis 2005 et le manque de visibilité offert par ce pays aux investisseurs demeure un facteur de découragement pour ces derniers (cadre juridique peu attrayant, mauvaise réputation des administrations publiques, corruption endémique).

Connaître la ventilation géographique (origine et destination) des IDE sortants et entrants en Ukraine n'est pas aisé. Les statistiques disponibles demandent à être améliorées et elles peuvent présenter des divergences notables selon les sources. Selon la Banque centrale d'Ukraine, la part de l'UE dans le stock entrant au 31 décembre 2007 était de plus de 76 % (stock cumulé depuis le 1^{er} janvier 1994), alors que la part de la Russie était de 4,9% seulement. Cependant, la part de la Russie est certainement supérieure à ce que disent les statistiques officielles : les deux premiers investisseurs en Ukraine sont en effet l'Allemagne et Chypre, devant l'Autriche, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, les États-Unis et la Russie. Il y a de grandes chances pour les IDE venus de Chypre, et dans une certaine mesure aussi des Pays-Bas, soient le fait d'entreprises russes ou ukrainiennes domiciliées dans ces pays ou faisant transiter leurs capitaux par l'étranger avant de les réimporter, pour les mêmes raisons fiscales qu'en Russie.⁷¹ Il n'y a par exemple pas de prélèvements fiscaux sur les rapatriements ni sur les prêts de capitaux entre filiales appartenant aux mêmes groupes.

En 2002, l'UE comptait pour 35% de l'IDE cumulés en Ukraine (essentiellement Royaume-Uni, Pays-bas, Allemagne, Autriche, Italie, Suède et Irlande) et la Russie pour 9%.⁷² On constate donc que la part relative de l'UE s'est accrue par rapport à celle de la Russie entre 2002 et 2007. Mais l'incertitude demeure à propos de l'origine géographique réelle des flux. Les données fournies par l'agence officielle « InvestUkraine » vont dans le même sens. Selon ces statistiques, au 1^{er} janvier 2009, le stock d'IDE entrant en Ukraine venait dans l'ordre des pays suivants : Chypre, 21,5%, Allemagne, 17,9%, Pays-Bas, 8,9%, Autriche, 6,8%, Royaume-Uni, 6,4%, Russie, 5,2%, États-Unis, 4,1%, Îles vierges britanniques, 3,7%, Suède, 3,5%, France, 3,3%, Italie, 2,6%, Suisse, 2%, Pologne, 1,9%, Hongrie, 1,7%, autres pays 10,4%. Les pays de l'UE cités dans cette liste possédaient donc 73,5 % du stock d'IDE entrants. Inversement, la ventilation géographique du stock des IDE ukrainiens sortants a connu une évolution brutale récemment. Selon les données fournies par « InvestUkraine », la part de la Russie est passée de 54 % du stock total des IDE ukrainiens situés à l'étranger au 1^{er} janvier 2005 à 1,6 % au 1^{er} janvier 2009. Corrélativement, la part de Chypre a brutalement augmenté de 1,1 % à 94 %. Eu égard à ce qui a été expliqué plus haut, ce phénomène n'indique donc pas nécessairement une rupture des liens économique entre l'Ukraine et la Russie, au contraire.

⁷¹ (voir le bulletin annuel de la Banque centrale d'Ukraine à l'adresse suivante pour 2007 par exemple à la page 50 : http://www.bank.gov.ua/ENGL/Publication/of_edit/Balance/PB_2007_e.pdf⁷¹)

⁷² Voir le rapport annuel de la banque centrale d'Ukraine http://www.bank.gov.ua/ENGL/Publication/of_edit/Balance/PB_2002_e.pdf et *Balance of Payments of Ukraine 2002*, NBU Periodicals Department

Par ailleurs, l'UE est presque inexistante dans les destinations du stock des IDE sortant ukrainiens (environ 2% au 1^{er} janvier 2009). En s'orientant très nettement vers Chypre, il est probable que l'Ukraine maintienne donc des liens capitalistiques forts avec la Russie, avec elle-même et peut-être avec d'autres économies de la CEI. Cela confirmerait que les liens économiques hérités de la période soviétique ne sont pas encore dissouts. Et cela accrédirait la thèse développée par A. Tsygankov, selon qui la Russie a remplacé peu à peu son ancienne domination coloniale par des liens capitalistiques plus subtils au service d'un *soft power* non moins efficace (Tsygankov, 2006). L'observation des investissements réalisés en Russie en Ukraine montre que la Russie suit une stratégie efficace. L'objectif des firmes russes, fréquemment adossées à l'Etat russe lui-même, n'est pas de devenir le premier investisseur étranger dans ce pays. Il est plutôt d'acquérir des positions solides, éventuellement dominantes, dans quelques secteurs considérés comme stratégiques, ce qui revient à instaurer une forme de domination économique discrète.

Les firmes russes sont particulièrement actives dans les transports (achat de l'usine de bus de Lviv, le fabricant de camions Kraz et le plus gros producteur de pneus du pays), l'énergie (notamment la distribution), l'extraction minière, les télécommunications... Par ailleurs, entre 2002 et 2004, l'entreprise russe RousAl s'est imposée comme le premier acteur de l'industrie ukrainienne de l'aluminium. Depuis 2005, cette démarche russe s'est amplifiée et se traduit par la réactivation de certaines filières productives transnationales, toujours dans des secteurs stratégiques. Des capitaux russes contrôlèrent par exemple la majorité de la construction maritime civile et militaire, la fabrication de turbines pour les centrales nucléaires. La récente proposition russe d'opérer une fusion entre Gazprom et Naftogaz s'inscrit dans la même logique : Gazprom détiendrait la majorité des parts de la nouvelle entité.

Les capitaux ukrainiens semblent toujours conserver une position dominante dans la métallurgie malgré les tentatives d'investisseurs russes pour prendre le contrôle des deux grands groupes ICD et Interpipe en 2006 et 2007. Idem dans le secteur de l'armement où on a assisté au même moment à une tentative d'achat de l'entreprise Motorsitch (moteurs pour avions et hélicoptères).

Les investisseurs russes font de grands efforts dans le secteur financier (banque, sociétés d'investissements, assurances). Les banques contrôlées par des capitaux russes ne sont pas des banques de détail avec des agences destinées à desservir la population. Ce sont des banques d'affaires qui servent au financement des entreprises locales passées sous le contrôle de capitaux russes. Selon un article récent du journal ukrainien *Ekonomitchna Pravda* (10 septembre 2009), leur part dans le secteur de la banque d'affaire serait passée de 17,4 % en décembre 2008 (soit déjà la moitié du capital étranger accumulé dans ce secteur) à 45 % en juin 2009. Ces banques ont de

grandes quantités de devises en réserve et peuvent avoir une influence sur l'évolution de la devise ukrainienne.

Le Belarus est une économie encore peu attractive voire fermée où l'Etat demeure l'acteur économique principal. Les réformes structurelles ne sont pas allées au même rythme dans ce pays que dans le reste de l'Europe ex-socialiste. Cela explique que le stock entrant d'IDE soit bas comparé à la plupart des autres pays européens avec seulement 4,5 milliards de dollars cumulés fin 2008, pour un stock sortant de 37 millions de dollars. A titre de comparaison, on peut rappeler que la Lituanie, pourtant beaucoup moins peuplée, accueillait déjà presque 15 milliards de dollars en 2007 pour un stock sortant de 1,5 milliard de dollars. Cette faible ouverture se traduit par la part très basse des IDE dans la formation brute de capital fixe au Belarus : 7,5% en 2006 et 10% en 2007 (contre 38% en Lituanie et 26% en moyenne pour l'ensemble de la CEI). Par ailleurs, au milieu de l'année 2009, les capitaux étrangers ne représentaient que 17 % de la capitalisation totale du secteur bancaire.

La part de la Russie dans le flux annuel d'IDE entrant au Belarus est élevée : elle aurait atteint 33,5% en 2007, selon les données fournies par le ministère des affaires étrangère du Belarus. Pris individuellement, les pays membres de l'Union européenne sont assez loin derrière : Royaume-Uni, 11,5%, Autriche, 11%, Chypre, 7%, Allemagne, 5,7%, Lettonie, 2,7%. Mais la part consolidée de l'UE 27 dépasse probablement 40% du flux entrant total. Tout comme le commerce, ces chiffres montrent que l'influence économique de la Russie reste très forte mais que le tropisme de l'Union européenne commence à se faire sentir. On soulignera toutefois encore l'incertitude des données concernant les IDE en provenance de Chypre, puisqu'il doit s'agir là aussi d'investissements faits par des holdings russes.

Chapitre 4. Les représentations des acteurs de la région européenne élargie : convergences ou incompatibilité ?

K. Deutsch définit une communauté de sécurité comme un groupe de pays qui partagent un sentiment d'appartenance à une communauté et entre lesquels existent des institutions ou bien des pratiques communes suffisamment fortes et intenses pour garantir des relations pacifiques entre eux sur une longue période de temps.⁷³ Chez Deutsch, l'idée d'intégration est donc constitutive de celle de communauté de sécurité.⁷⁴ Ses travaux amènent à plusieurs conclusions. L'intégration régionale approfondie ne peut pas reposer sur la seule intensification *de facto* des échanges entre des pays proches, ni sur la seule coopération intergouvernementale, mais sur le partage d'un nombre minimal de règles et de normes communes. Cela suppose qu'une confiance mutuelle existe, combinée à un désir commun d'intégration parmi les pays concernés (Uvalic, 2002). Trois conditions doivent être réunies pour affirmer qu'un système régional intégré existe : la proximité géographique, la régularité et l'intensité des interactions et surtout la perception partagée qu'il existe une région. Il pointe ainsi l'importance des représentations sociales qui doivent être suffisamment partagées pour permettre l'enclenchement d'un processus d'intégration. Appliqué à l'Union européenne et à ses voisins orientaux, cette idée amène à poser plusieurs questions. Quelles sont les représentations du monde et de l'Europe dominantes aujourd'hui en Russie, dans l'Union européenne et dans les autres pays de cette partie du monde ? Comment chacun de ces pays perçoit-il ses voisins ? Comment se perçoit-il lui-même et comment définit-il sa place et son rôle dans cette partie du monde ? Les représentations sociales qui fondent ces perceptions sont-elles convergentes ou divergentes ? Sont-elles même antagonistes ? Enfin quelle place accordent-elles à l'idée d'un processus d'intégration régionale approfondie ?

4.1 Les représentations sociales : le concept et les approches

Le concept de représentation sociale fut introduit dans les sciences sociales assez tardivement et fut précédé par celui de « représentation collective », initialement développé par Weber et Durkheim.

⁷³ a group which has become integrated, where integration is defined as the attainment of a sense of community, accompanied by formal or informal institutions or practises, sufficiently strong and widespread to assure peaceful changes among the members of a group with "reasonable" certainty over a long period of time » (Deutsch *et alii*, 1957, *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, Princeton University Press)

⁷⁴ La communauté de sécurité implique une "stable expectation of peace among the participating units or groups, whether or not there has been a merger of their political institutions. The processes that create such unifying habits and institutions will henceforth be called integration, and the territories and populations among which such integration has taken place will be called a security community » (Deutsch, K. W., 1970, *Political Community at the International Level*, Aardvark Global Publishing Company, Salt Lake City, 2e édition)

Le premier affirmait que les représentations flottent dans la tête des hommes et orientent leurs actions (Weber, 1995). Le second formalisa vraiment le concept et établit une distinction entre représentations collectives et représentations individuelles. Les représentations collectives ont pour substrat la société dans sa totalité. Elles sont homogènes et elles sont partagées par tous les membres d'un groupe donné. Elles leur permettent de conserver le lien entre eux et de penser et agir de manière uniforme. Elles durent dans le temps, passant d'une génération à l'autre, et exercent une forme de contrainte sur les individus (Durkheim, 1895 et 1968).

Le concept de représentation sociale a pris véritablement son essor à partir des années 1960 grâce aux travaux des psychologues sociaux (Moscovici, 1961 ; Jodelet, 1984 ; Doise, 1990 ; Abric, 1994). Leurs travaux ont permis d'établir que la représentation est une forme de savoir pratique qui relie un sujet à un objet : elle est toujours représentation de quelque chose et de quelqu'un et les caractéristiques du sujet et de l'objet ont une incidence sur elle ; elle est avec son objet dans un rapport de symbolisation (elle en tient lieu) et d'interprétation (elle lui donne des significations) ; elle est une construction et une expression du sujet ; elle est une modélisation, donc une simplification, de l'objet ; elle sert à agir sur le monde et sur autrui.

Pour Denise Jodelet, une représentation sociale est « une forme de connaissance spécifique, le savoir de sens commun, dont les contenus manifestent l'opération de processus génératifs et fonctionnels socialement marqués. Plus largement, il désigne une forme de pensée sociale » (Jodelet, 1984). C'est une « des modalités de pensée pratique orientées vers la communication, la compréhension et la maîtrise de l'environnement social, matériel et idéal ». C'est « une forme de connaissance socialement élaborée et partagée ayant une visée pratique et concourant à la construction d'une réalité commune à un ensemble social ». On parle également de « savoir de sens commun », de « savoir naïf » ou de « savoir naturel », ce qui permet de distinguer cette forme de connaissance de la connaissance scientifique (Jodelet, 1997). Mais cela ne l'empêche pas d'être un objet tout à fait légitime de recherche scientifique. Cette forme de connaissance sociale renvoie à des idées qui sont largement partagées par les membres d'un groupe social donné (le sens commun). La représentation sociale permet de penser le monde, de lui donner sens et éventuellement d'avoir une prise sur lui. Dans la mesure où les représentations sociales sont des systèmes d'interprétation, elles contribuent à régir notre relation au monde et aux autres en orientant et organisant les conduites et les communications sociales. Elles interviennent dans de nombreux domaines, dont ceux de la diffusion et de l'assimilation des connaissances, la définition des identités sociales (nationales)... (Jodelet, 1997 ; Thiesse, 2001).

Jean Gottmann introduisit très tôt le concept de représentation sociale dans ses travaux en le désignant par le terme « iconographie » (Gottmann, 1962). Et plus tard Yves Lacoste mit aussi les

représentations au cœur de la démarche géopolitique (Lacoste, 1993). Selon lui, une situation géopolitique se caractérise par l'existence « de rivalités de pouvoir de plus ou moins grande envergure, et par des rapports de forces qui se trouvent sur différentes parties du territoire en question » (Lacoste, 1993). Les rivalités peuvent opposer des Etats, des pouvoirs officiels ou officieux, des partis politiques... Béatrice Giblin rappelle dans un éditorial de la revue *Hérodote* que faire de la géopolitique c'est analyser des rivalités de pouvoir sur un territoire ainsi que la façon dont s'expriment chacune des forces qui sont en présence » (Giblin, 2008). Encore ne suffit-il pas de dresser la liste des acteurs. Il faut aussi connaître les causes de l'émergence d'une situation géopolitique. L'analyse géopolitique explore donc les idées des acteurs principaux car, comme le souligne Yves Lacoste, « le rôle des idées – même fausses - est capital en géopolitique ». Elles expliquent les projets et déterminent les choix stratégiques des acteurs (Lacoste, 1993). L'analyse géopolitique renvoie donc à celle des représentations des acteurs.

La place centrale des représentations fait consensus chez les géopoliticiens, mais les définitions qu'ils en donnent peuvent varier. Ainsi, Stéphane Rosière est de ceux qui font une distinction entre « représentations spatiales » et « représentations territoriales », distinction qui n'existe pas clairement chez Yves Lacoste. Pour Stéphane Rosière, une représentation de l'espace est une carte, un texte ou tout autre support qui figure l'espace « d'une manière plus ou moins schématique » ; alors qu'une représentation territoriale est une clé qui permet de « comprendre les motivations des acteurs vis-à-vis des territoires » (Rosière, 2008). Peu importe que cette représentation soit vraie ou fausse puisqu'elle renvoie à l'image que l'on a d'une situation plus qu'à sa réalité (Boulding, 1958). L'essentiel est de comprendre dans quelle mesure elle est un déterminant d'une action vis-à-vis d'un territoire. C'est la position adoptée par Lasserre et Gonon dans leur manuel de géopolitique (Gonon, Lasserre, 2008).

D'autres auteurs vont dans le même sens sans fournir pour autant des définitions tout à fait identiques. Selon Paul Claval, la géopolitique prend en compte l'ensemble des préoccupations des acteurs en présence (hommes d'Etat, diplomates, militaires, ONG, opinions publiques). Elle s'interroge sur leurs calculs et sur les déterminants de leurs actes. Elle prend en considération l'influence de l'hétérogénéité de l'espace sur les décisions des acteurs (Claval, 1994). Cette définition donne aussi toute son importance aux idées qui sont sous jacentes dans les situations de rivalités territoriales. Pascal Lorot parle également du territoire comme enjeu en considérant trois grands déterminants de l'action des acteurs d'une situation géopolitique : les influences du milieu géographique, les arguments politiques des protagonistes, les tendances lourdes et les continuités historiques (Lorot, 1995). Michel Foucher enfin estime que la géopolitique doit analyser des

situations concrètes et localisées mais qu'elle doit prendre en compte les représentations habituelles qui les décrivent (Foucher, 1991).

Les auteurs anglo-saxons, notamment ceux qui se réclament de la géopolitique critique, sont allés plus loin dans l'analyse et la théorisation des représentations sociales (O'Thuatail, Agnew, 1992 ; O'Thuatail, 1996). Certains parlent volontiers de *geopolitical perceptions* ou de *geopolitical visions* (O'Loughlin, Talbot, 2005). O'Thuatail, O'Loughlin et Kolossov propose quant à lui de distinguer quatre concepts fondamentaux de l'analyse géopolitique (O'Loughlin, O'Thuatail, Kolossov, 2005) : la culture géopolitique, les imaginaires géopolitiques, les traditions géopolitiques et les discours géopolitiques. Le concept d'imaginaire est celui qui s'approche le plus du concept de représentation mais il renvoie essentiellement aux représentations de l'homme de la rue à propos de son pays. Cela renvoie à la *low geopolitics* de Vladimir Kolossov : comment se situe mon pays dans la communauté internationale ? A quelle civilisation ou communauté d'Etats appartient-il ? Quelle est l'identité de mon pays ? Comment la définir et comment se situe-t-elle dans un monde d'identité en compétitions ? Les traditions géopolitiques renvoient en revanche à ce que Vladimir Kolossov appelle la *high geopolitics*, c'est-à-dire un ensemble plus ou moins organisé et défini d'écoles de pensée géopolitique qui peuvent éventuellement se diffuser dans les doctrines de politique étrangère des Etats (Kolossov, 2003).

La *low geopolitics* désigne « a set of social representations about the place of the country in the world, the orientation of its foreign policy, potential allies and the main contenders » ; « an element of official documents, speeches, works of experts » (Kolossov, 2002 et 2003). La *high* et la *low geopolitics* se donnent à voir dans trois types de discours : les discours scientifiques très élaborés et très théoriques sur la politique étrangère et les relations internationales, les discours des hommes politiques et des praticiens de la politique étrangère et la géopolitique populaire, c'est-à-dire les discours qui expriment l'état d'une l'opinion publique à propos de la politique étrangère et dont on peut éventuellement trouver une expression dans certaines formes de culture populaire (cinéma, presse). Pour au moins deux raisons, tous ces aspects doivent être pris en considération dès lors qu'on étudie les représentations de l'Europe et du monde dans les pays choisis pour cette étude : d'une part, *high* et *low geopolitics* sont aussi pertinentes et ont autant de valeur l'une que l'autre ; d'autre part, elles s'influencent mutuellement (O'Loughlin, Talbot, 2005).

Au regard des rapports entre les divers acteurs de la région qui nous intéresse, peut-on dire qu'il existe une « situation géopolitique » dans le voisinage oriental de l'Union européenne ? Les acteurs impliqués sont en l'occurrence l'Union européenne et les pays du voisinage. Par Union européenne, on désignera ici deux choses : l'Union européenne dans son ensemble, considérée comme un acteur

des relations internationales, et les pays membres, dont les opinions publiques et les élites politiques sont également porteuses de représentations du monde, de l'Europe et d'eux-mêmes. Le voisinage oriental de l'Union européenne et l'espace européen en général sont-ils des lieux de rivalité entre l'UE et ses voisins orientaux, en particulier la Russie ? Quelles représentations ces acteurs ont-ils de cet espace ? Ces représentations sont-elles indifférentes, compatibles, voire communes ? Sont-elles suffisamment compatibles pour permettre l'enclenchement d'un processus d'intégration régionale approfondi allant au-delà d'une simple intégration fonctionnelle ?

Dans cette partie, on s'intéressera à deux choses. Premièrement, comment l'homme de la rue et les dirigeants des Etats voient-ils le monde et l'Europe et comment se voient-ils eux-mêmes dans le monde et en Europe ? Cette question renvoie au regard de certains acteurs sur le monde tel qu'il est. Deuxièmement, selon ces acteurs, comment devraient se présenter le monde et l'Europe dans l'idéal ? On étudiera plusieurs exemples pour apporter des éléments de réponse : l'Union européenne, les États-Unis, la Russie et l'Ukraine et dans une moindre mesure le Belarus. Le choix de la Russie et de l'Union européenne s'impose dans le cadre de la problématique retenue. L'Ukraine est un État précisément situé entre ces deux acteurs majeurs. Enfin, les États-Unis ne peuvent être ignorés car ils sont un des acteurs les plus importants dans l'espace européen post Guerre froide. Ils sont par exemple la deuxième puissance militaire européenne derrière la Russie si on prend en compte les effectifs déployés dans les divers pays européens membres de l'OTAN. Cet échantillon n'est pas exhaustif et un travail identique de veille devra être fait sur les grandes représentations qui pèsent sur les doctrines de politique étrangère et sur les représentations sociales dans d'autres voisins orientaux, notamment en Moldavie et dans le Caucase.

4.2 L'Union européenne : un acteur désormais reconnu, mais des visions du monde floues et fluctuantes

4.2.1 L'Union européenne, un acteur non géopolitique et rassurant dans les relations internationales ?

Qu'entend-on par Union européenne en l'occurrence ? Il s'agit d'une part de la Commission européenne et de ses services. Il s'agit d'autre part du Conseil des ministres européens dans ses différentes configurations (ministres des Affaires étrangères, ministres de la Défense...) et des Etats membres. Etudier la vision du monde de l'Union européenne peut paraître injustifié pour des raisons qui sont bien connues et ont été rappelées à l'envi par certains internationalistes dans le cadre des débats sur la nature de l'Union depuis le milieu des années 1970 (Hoffmann, Keohane,

1991 ; Moravcik, 1993 ; Lequesne, 1996). Pour eux et pour tous ceux qui privilégient une approche réaliste des relations internationales, l'Union européenne n'est pas une entité politiquement constituée. Pour cette raison, elle ne peut pas être un acteur des relations internationales. Si on admet ce postulat, on doit admettre par contre coup qu'il est inutile d'analyser les représentations du monde qui sont produites par les institutions européennes.

Toutefois, pour d'autres internationalistes, mais aussi des juristes, l'Union européenne est bel est bien devenue un acteur des relations internationales même si sa personnalité juridique a longtemps été problématique, ce dernier problème étant partiellement réglé par le traité de Lisbonne (Bretherton, Vogler, 1999 ; Helly, Petiteville, 2005 ; Petiteville, 2006 ; Franck, 2008). En 1977, Sjöstedt définissait la Communauté européenne comme un acteur partiel car qui ne parvenait pas à articuler des intérêts communs en vue d'une action extérieure autonome (Sjöstedt, 1977). Ces difficultés ont été franchies par les études de relations internationales en faisant évoluer la définition formelle du concept d'acteur (Caporaso et Jupille, 1998 ; Bretherton et Vogler, 1999) et en développant de nouveaux concepts comme celui d'« acteur collectif » (Caporaso, Jupille, 1998) ou des notions comme celle de « système européen d'action extérieure » (Helly, 2005). La plupart des auteurs considèrent aujourd'hui l'Union comme un acteur incomplet mais comme un acteur tout de même (Bretherton et Vogler, 1999 ; Petiteville, 2002 ; Smith, 2003 ; Helly et Petiteville, 2005).

Malgré ces avancées théoriques incontestables, les débats se poursuivent entre : 1. les réalistes qui continuent de nier à l'Union européenne le statut d'acteur à part entière et qui soulignent l'idée que l'Union européenne n'est pas un Etat et ne bénéficie pas encore d'une reconnaissance légale en tant que telle (Lavenex et Merand, 2007) ; 2. ceux qui estiment que la grille d'analyse réaliste est trop étroite et n'est plus capable de rendre compte du statut et du rôle de l'Union (Lavenex, Merand, 2007 ; Hill, 1993) qui agit depuis déjà longtemps comme puissance civile qui préfère la coopération à l'usage de la force (Duchêne, 1973 ; Pace, 2005) voire comme puissance normative (Laïdi, 2005 ; Manners, 2002) ; 3. et ceux enfin qui pensent que les postulats du programme de recherche réaliste lui-même sont mal compris et mal interprétés et qu'il est tout à fait possible d'appliquer cette grille de lecture à l'Union européenne (Rynning, 2005).

Presque tous reconnaissent que le chemin parcouru par l'UE en matière de politique étrangère et plus largement d'action extérieure est impressionnant. On reproche souvent à la Politique étrangère et de Sécurité commune (PESC) d'avoir un caractère purement déclaratoire et d'être peu suivie d'effets. Pourtant, le processus de construction européenne est bel et bien enclenché dans ce domaine. Les échanges d'idées, la recherche de positions de compromis exprimées dans les « déclarations », les « positions » et les « stratégies » communes, tout cela suppose un travail en commun de plus en plus intense entre les Etats membres sur de nombreux

dossiers et débouche sur une réelle capacité d'action commune dans certains cas. Aussi, s'il est pertinent de s'interroger sur la légitimité de l'idée d'une vision du monde de l'UE et s'il est commun de dire qu'il n'y a pas de politique étrangère de l'UE digne de ce nom, il faut *a contrario* reconnaître certains faits acquis. Il y a bien une convergence progressive des membres sur un nombre croissant de thèmes en politique étrangère et en relations extérieures. Les Etats membres de l'UE votent de la même manière à l'ONU dans 90 % des cas par exemple (Beauguitte, 2010 ; Beauguitte, 2010). La rédaction de la *Stratégie européenne de Sécurité* en 2003 s'inscrit dans cette évolution et traduit la volonté des pays membres de définir une vision commune du monde et des grands problèmes internationaux. Par ailleurs, il y a encore aujourd'hui au sein des Etats membres une incontestable volonté d'aller de l'avant en matière institutionnelle avec le traité de Lisbonne. Certes, le budget de la PESC devrait rester modeste, mais cette initiative ne pourra que renforcer la cohérence et la visibilité des positions prises par l'Union.

En dehors du champ de la politique étrangère au sens fort du terme, où la communautarisation est encore largement à faire, il existe des domaines où l'Union européenne est plus visible et active. Parmi les compétences exclusives et les compétences partagées se trouvent des politiques dont la dimension extérieure est évidente (politique commerciale commune, coopération au développement, aide humanitaire). De même, certaines politiques internes qui ont un impact extérieur étant donné le poids économique de l'Union à l'échelle globale (concurrence, énergie, environnement, propriété intellectuelle,...). C'est une idée reprise et développée par Zaki Laïdi dans son essai sur ce qu'il appelle « l'énigme de la puissance européenne » (Laïdi, 2005). Son poids à l'échelle globale est tellement important dans quelques domaines que ses partenaires ne peuvent pas ignorer ses décisions et finissent parfois par s'aligner sur elles. Bref, la dimension extérieure de l'action de l'Union européenne n'est plus seulement un objet de discussion. Elle est de plus en plus évidente. Aussi, bien que l'Union européenne n'abolisse pas les politiques étrangères de ses membres, elle participe aussi à la construction du monde contemporain en développant une action extérieure autonome et elle produit des discours qu'il importe d'analyser.

4.2.2 *Les visions du monde de l'Union européenne : des discours clairs sur les grands principes*

En apparence, la vision du monde de l'Union européenne est claire. Dans la *Stratégie de sécurité de l'Union européenne* de 2003, certains points forts ressortent avec netteté : le monde n'est pas aussi unipolaire qu'on dit ; les États-Unis sont un acteur militaire dominant mais ils ne sont pas en mesure de faire face aux problèmes complexes de notre époque ; le monde d'aujourd'hui est un monde de menaces et de défis ; les frontières sont de plus en plus ouvertes, ce qui relie les aspects

internes et externes de la sécurité ; le monde d'aujourd'hui est un monde de flux et d'échanges qui apportent la prospérité ou bien la frustration et l'injustice ; c'est un monde de plus en plus complexe caractérisé par l'interdépendance d'acteurs placés à tous les niveaux et très connectés ; la guerre demeure un aspect important du monde contemporain ; dans le monde en développement, la pauvreté et la souffrance posent des problèmes de sécurité ; le monde actuel est un monde de concurrence accrue entre les pays pour l'accès à certaines ressources et un monde où les aléas climatiques augmentent le risque migratoire. La stratégie européenne de sécurité de 2003 est un texte court mais cela n'empêche pas certains mots de revenir très souvent. Le mot « menace » apparaît 36 fois, le mot « danger » 4 fois, le mot « conflit » 28 fois, « guerre » 6 fois, « terrorisme » 17 fois, « criminalité » ou « criminel » 17 fois, « prolifération » 9 fois...

Cinq ans plus tard, Javier Solana a publié le rapport sur la *Stratégie européenne de sécurité*. Il s'agit du *Rapport sur la mise en oeuvre de la stratégie européenne de sécurité. Assurer la sécurité dans un monde en mutation* (décembre 2008). Ce texte développe quelques idées fortes : le monde est toujours aussi menaçant, voire plus ; le monde est en mutation rapide ; il est le théâtre de conflits, un champ d'action du terrorisme, il est parsemé de zones instables ; la question climatique et environnementale, celle des ressources naturelles sont de plus en plus urgentes ; la mondialisation offre de nouvelles possibilités, mais elle multiplie aussi les menaces en renforçant l'interconnexion entre les acteurs ; le monde est découpé en grands ensembles régionaux dont certains semblent plus importants que d'autres (l'UE naturellement, puis les « voisins », les États-Unis et les partenaires du reste du monde) ; le partenariat transatlantique est une des pierres angulaires de la représentation du monde selon l'UE. Selon Javier Solana, le monde est dans un état critique. Cela vient du fait que les questions de sécurité et les questions économiques sont devenues globales tandis que les politiques mises en œuvre sont encore souvent nationales. Aussi, le texte de 2008 propose de s'engager dans plusieurs voies : renforcer le multilatéralisme, élargir certaines organisations intergouvernementales comme le G8 ou le groupe des membres permanents du Conseil de l'ONU à de nouveaux participants, développer la coopération régionale, surtout au Proche et Moyen Orient, développer la gouvernance à l'échelle globale. Son rapport de 2008 dessine une carte du monde assez claire :

- l'Union européenne est vue comme une des composantes de l'Occident (« we in the West » dans son article sur « Countering Globalization ») et ce dernier doit partager la puissance avec de nouveaux venus pour rendre son usage plus légitime ;

- la place du « voisinage » a été renforcée car il apparaît comme une priorité de l'action extérieure de l'Union européenne. Dans le rapport de 2008, les mots « voisins » ou « voisinage » apparaissent à 14 reprises et ce thème a même droit à une partie dédiée dans le document. Ces deux mots n'apparaissaient que six fois dans la *Stratégie* de 2003. Toutefois, malgré cette montée en

puissance, jamais le voisinage n'est présenté sur un mode géopolitique. Le texte ne parle jamais, même implicitement, de zone d'influence par exemple (la Méditerranée est qualifiée de « zone d'importance » et non d'influence). Le voisinage est pris en considération et représenté exclusivement à travers le prisme thématique de la sécurité de l'Union ;

- l'idée de zone d'influence européenne exclusive est absente de la vision de l'UE et rien ne se fera sans coopération avec deux acteurs majeurs que sont les États-Unis et la Russie, et secondairement d'autres pays comme la Turquie, l'Égypte, la Jordanie, l'Arabie saoudite et le Qatar. De ce point de vue, la *Stratégie* est au diapason de plusieurs discours récents du président Medvedev sur la nouvelle stratégie de sécurité dans le continent européen. Au côté de la Russie, la stratégie européenne parle d'un partenariat fondé sur « le respect de valeurs communes, notamment les droits de l'homme, la démocratie, l'État de droit et les principes de l'économie de marché ainsi que sur des intérêts et des objectifs communs ». Il insiste sur la nécessité de « déployer des efforts soutenus en vue d'un règlement des conflits dans le Caucase du Sud, en République de Moldavie ainsi qu'entre Israël et les pays arabes » ;

- l'idée de renforcer l'intégration régionale, ce qui constitue le versant positif de la politique de voisinage, est évoquée mais elle est vite balayée par des thèmes lourds comme la sécurité et la stabilité. A propos de l'Union pour la Méditerranée, le texte évoque « un programme de grande envergure, portant notamment sur la sécurité maritime, l'énergie, l'eau et la migration ». Plus loin, il est dit que la « recherche de moyens de lutter contre les menaces pour la sécurité, telles que le terrorisme, occupera une place importante ». A propos du partenariat oriental, Solana parle d'un « renforcement notable des relations politiques, économiques et commerciales », et poursuit en rappelant que « l'objectif est de renforcer la prospérité et la stabilité des pays concernés et, par conséquent, la sécurité de l'UE. » La relation au voisinage est envisagée en terme uniquement sécuritaire ;

- au-delà du voisinage au sens institutionnel du terme (celui de la politique européenne de voisinage), le monde est divisé de la manière suivante : les États-Unis sont le partenaire le plus important de l'Union ; d'autres pays sont des partenaires traditionnels (Canada, Japon, Norvège, Suisse) avec lesquels les relations sont bonnes ; certaines puissances émergentes doivent devenir de grands partenaires (Afrique du Sud, Brésil, Chine, Russie) ; l'UE s'investit dans le développement (Afrique) ou dans un dialogue avec plusieurs régions (ASEAN) ; certains pays ou régions sont problématiques et sources d'inquiétude (le Kosovo et les Balkans occidentaux, l'Afghanistan, la RDC, le Soudan/Darfour, le Tchad et la Somalie).

D'autres documents publiés par les institutions européennes reprennent les idées développées par la *Stratégie européenne de Sécurité* et en développent d'autres. Ils forment un socle de représentations européennes à propos desquelles existe un consensus. Premièrement, surtout depuis le début des années 2000, l'Union européenne est représentée comme un acteur qui a une influence à l'échelle globale par B. Ferrero-Waldner⁷⁵ à plusieurs reprises en 2007,⁷⁶ 2008⁷⁷ et 2009.⁷⁸ Deuxièmement, l'Union européenne n'est pas seulement un acteur des relations internationales, elle se voit aussi comme une puissance d'un nouveau type capable de faire un usage combiné d'instruments qui relèvent à la fois du *hard power* et du *soft power*, à l'échelle globale. Sa capacité à articuler ces deux types de ressources ferait d'elle un *smart power*.⁷⁹

Les priorités de l'action extérieure de l'Union européenne sont assez clairement définies : maintenir et même renforcer le partenariat stratégique avec les États-Unis ; intensifier et mieux organiser les relations avec le voisinage, agir contre le changement climatique, développer les capacités de gestion des crises et des conflits ; renforcer les relations avec les puissances émergentes (Brésil, Chine, Inde, Russie, Afrique du Sud), avec des puissances bien établies (Japon par exemple) et avec les organisations régionales et multilatérales ; s'impliquer fortement dans la coopération pour le développement, notamment en Afrique... Quelques grands objectifs non spatialisés sont régulièrement rappelés : renforcer le multilatéralisme, promouvoir le dialogue entre les civilisations, renforcer les capacités d'action de l'Union (et son influence) à l'échelle globale...

Tous ces éléments renvoient une image rassurante de l'Union européenne à tous ses partenaires. Comme l'a bien analysé Martin Ortéga (Ortéga, 2004), l'Union européenne s'attache à donner d'elle l'image d'un acteur non agressif, en tout cas étranger aux postulats réalistes des relations internationales. La meilleure façon d'y parvenir est de souligner ses responsabilités globales et de rappeler toujours les vertus du multilatéralisme et de l'intégration régionale. L'Union ne dit nulle part qu'elle souhaite devenir une puissance militaire. Même si elle se dote de forces militaires et de forces de police, leur rôle doit se limiter à la gestion des crises. Par ailleurs, l'UE rappelle souvent que l'usage exclusif de moyens militaires est dépassé. Et l'invocation permanente du multilatéralisme a une vertu rassurante puisqu'il garantit que l'UE n'engagera jamais d'action unilatérale pour renverser tel ou tel régime ou menacer tel ou tel pays. Jamais l'Union ne formule la moindre revendication sur un territoire, ce qui pourrait laisser croire qu'elle est un acteur non

⁷⁵ Ancienne commissaire aux Relations extérieures de l'Union européenne.

⁷⁶ "The European Union and the world: a hard look at soft power", 24 septembre 2007, Columbia University New York.

⁷⁷ « L'Union européenne dans le monde : les grands enjeux d'aujourd'hui », 27 mai 2008, Cercle de Lorraine : « The geographic balance of power within the international system is also shifting. Today, the EU and US together have unrivalled influence in terms of relative wealth and power ».

⁷⁸ "The EU in a world of rising powers, Chancellor's Seminar, St Antony's College, University of Oxford, Oxford, 2 juin 2009 : « The EU prides itself on its "soft power", its ability to win friends and influence people ».

⁷⁹ B. Ferrero-Waldner, "The European Union and the World: a Hard Look at Soft Power", Columbia University, New York, 24 septembre 2007).

géopolitique. Enfin, jamais l'UE ne semble donner de crédit à la thèse d'un monde multipolaire. Elle propose plutôt à ses partenaires un monde organisé en ensembles régionaux mieux équipés que les puissances au sens traditionnel pour affronter certains problèmes contemporains. C'est un monde davantage « multirégional » que multipolaire (Ortége, 2004). Si multipolarité il y a, elle est davantage normative que stratégique (Acharya, 2004), chaque pôle essayant de faire accepter certaines normes par ses partenaires dans un objectif de diffusion globale.

Ce qui est vrai pour le rôle global de l'Union européenne l'est aussi pour ses relations avec son voisinage. Celui-ci est toujours représenté en termes très neutres et donc rassurants pour les partenaires. Dans sa fameuse communication de 2003, Romano Prodi brosse le portrait de la politique européenne de voisinage.⁸⁰ Il parle de « l'interdépendance politique et économique de l'Union et de ses voisins (qui) est déjà une réalité », de « l'intensification des relations économiques », de la nécessité « d'œuvrer de concert pour lutter contre les menaces transfrontalières », « pour garantir la stabilité politique et l'État de droit dans un espace élargi et favoriser les échanges », pour « promouvoir la coopération et l'intégration régionales et sous-régionales, conditions préalables à la stabilité politique, au développement » dans un « environnement commun ». Il affirme que « les pays voisins sont des partenaires essentiels de l'Union européenne ». Une autre communication parle enfin de « valeurs communes » et d'un « ensemble commun de principes ».⁸¹ En bref, la PEV ne comporte que des propositions rassurantes. Comme le formule une communication de décembre 2006,⁸² elle « se fonde sur le postulat selon lequel l'Union européenne a un intérêt vital à ce que ses voisins se développent sur le plan commercial, tout en faisant preuve d'une plus grande stabilité et d'une meilleure gouvernance ». Pour ce faire, l'Union « peut, dans une large mesure, encourager et soutenir leurs efforts de réforme ». Plus loin, le texte parle « d'intérêt mutuel » et utilise explicitement le vocabulaire de la coopération, impliquant l'idée d'une relation équilibrée : « La PEV se distingue toujours du processus d'élargissement de l'Union européenne : une coopération considérablement renforcée avec l'Union est parfaitement envisageable pour nos partenaires, sans perspective d'adhésion à la clef ». Au moins officiellement, l'Union ne se pose donc pas en pôle hégémonique qui imposerait à ses voisins une relation dissymétrique. Et elle ne parle pas non plus le langage de la domination. Ce discours est aux antipodes d'un esprit de confrontation car il ne n'envisage nulle part d'une influence exclusive de l'Union sur cet espace, ce qui reviendrait à interdire que d'autres acteurs

⁸⁰ L'Europe élargie – Voisinages : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud, Bruxelles, 11 mars 2003, COM(2003) 104 final

⁸¹ Politique européenne de voisinage. Document d'orientation, Bruxelles, le 12.5.2004, COM(2004) 373 final

⁸² Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative au renforcement de la politique européenne de voisinage, Bruxelles, 2006

puissants (Russie) y jouent un rôle. En outre, le principe fondamental de la politique de voisinage qui se résume en quelques mots : « Tout sauf les institutions ». Cela ne peut que convenir à un voisin comme la Russie par exemple ; celle-ci rejette *a priori* l'idée même d'intégration dans un ensemble qui la dépasserait au prix d'un amoindrissement de sa souveraineté.

4.2.3 *Le monde selon l'Union européenne : dans le détail, des visions floues et fluctuantes*

Pour envisager un processus d'intégration à l'échelle d'une Europe élargie vers l'est encore faut-il s'entendre sur ce qu'on appelle l'Europe. Or l'Union européenne elle-même n'a jamais été capable de dire quelles étaient les limites de l'Europe. Les déclarations faites ici et là par tel ou tel officiel n'apportent pas d'éclaircissement, au contraire. Dans un texte publié en décembre 2002, le président de la Commission Romano Prodi s'exprimait en ces termes : « L'intégration des Balkans dans l'Union européenne achèvera l'unification du continent... Bien qu'il reste encore un long chemin à parcourir, les Balkans appartiennent à l'Europe. Le processus consistant à les intégrer créera une sorte de pont entre l'élargissement et la politique de voisinage ».⁸³ Comment interpréter cette déclaration ? S'agit-il d'un gage donné à la Russie, en disant implicitement que l'Ukraine, la Moldavie et le Belarus ne seraient pas dans l'Europe et ne pourraient donc pas intégrer l'Union européenne ? C'est peu probable car la Russie ne voyait pas l'UE comme une menace à ce moment. S'agit-il d'une manière plus ou moins élégante de refuser l'adhésion à ces pays et à la Turquie ? S'agit-il tout simplement d'une affirmation qu'il faut prendre au premier degré ? Cette récurrente ambiguïté a dû susciter de la perplexité chez les « voisins » de l'Union européenne.

Ce flou impressionniste se retrouve dans le texte de la *Stratégie européenne de Sécurité*. Elle est explicite sur l'identification de certaines menaces et sur la liste des grands partenaires stratégiques avec lesquels l'Union européenne doit développer des relations de coopération. Mais elle ne va pas plus loin. Elle ne dit rien sur les moyens et les actions qui doivent être mis en œuvre pour lutter contre ces menaces. Elle ne dit rien sur l'espace dans lequel elle pourrait être amenée à intervenir pour traiter ces menaces. Enfin, elle est très floue sur la responsabilité des actions éventuellement menées : s'agit-il de l'Union elle-même, dans le cadre de la PESC, ou de l'OTAN ? (Monaghan et Rossini, 2007).

La vision du monde que l'Union européenne produit et diffuse officiellement est instable. Ses évolutions sont trop rapides pour que les pays partenaires et leurs opinions publiques s'y retrouvent. Prenons l'exemple de la politique de voisinage. Les textes qui la définissent et encadrent sa mise en œuvre ont beaucoup varié depuis le début des années 2000 et le terme « voisinages » recouvre une

⁸³ Romano Prodi, « L'Europe élargie. Une politique de proximité comme clé de la stabilité ». Allocution lors de la 6^e conférence mondiale du réseau ESCA, projet Jean Monnet, Bruxelles, 5 et 6 décembre 2002.

réalité complexe qu'il est malaisé de définir. Le conseil européen de Copenhague (12 et 13 décembre 2002) a lancé le terme « voisins » pour désigner l'ensemble des pays proches de l'Union européenne, sans qu'ils soient nécessairement éligibles à ce qui allait devenir la politique européenne de voisinage.⁸⁴ Par la suite, les documents officiels de l'Union européenne montrent un certain flottement puisqu'ils passent insensiblement de « voisins » à « voisinage » et « voisinages ».⁸⁵ A partir de 2003, il semble finalement que l'expression « voisinage » tienne la corde⁸⁶. Dans ce dernier cas, ce sont les voisins du sud et ceux de l'est qui sont pris en considération en même temps, reprenant ainsi l'acception large proposée par Romano Prodi dans sa célèbre communication de la même année.⁸⁷ La notion de « voisinage » au singulier s'est peu à peu imposée et s'est stabilisée dans son contenu en excluant la Russie et en incluant finalement les pays du Caucase (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie). Il s'agit ni plus ni moins des pays éligibles à la politique européenne de voisinage.⁸⁸ Mais les prises de positions récentes de certains gouvernements de pays membres de l'Union européenne ont dû ajouter à la perplexité des partenaires de l'Union européenne en parlant de deux sortes de voisins : les « voisins de l'Europe » d'un côté (ceux du Sud), les voisins européens de l'autre (ceux de l'Est).⁸⁹

Pour conclure de façon non définitive, on peut dire que la notion de « voisin » est au moins aussi instable que celle d'Europe. Et le fait qu'elles se définissent en partie l'une par rapport à l'autre ne peut qu'entretenir l'ambiguïté et le doute :

- Les conseils des ministres de 2002 (Affaires générales et Relations extérieures) font un *distinguo* explicite entre les nouveaux voisins (Belarus, Moldova, Ukraine) et la Russie, qui n'est jamais citée comme voisins (30 septembre 2002, 18 novembre 2002, 12 et 13 décembre 2002).
- Les conseils de 2003 sont dans la même veine et ne citent pas la Russie dans la notion de voisinage : le conseil du 24 février 2003 met ensemble les voisins de l'Est et du Sud sans citer la Russie ni le Caucase.

⁸⁴ Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, 29 janvier 2003, Conseil européen de Copenhague, 12 et 13 décembre 2002, Conclusion de la Présidence, pages 7 et 8.

⁸⁵ Le Conseil des Affaires générales et des Relations extérieures du 24 février 2003 parle par exemple de l'initiative sur le « nouveau voisinage » (« new neighbourhood ») qui avait été elle-même lancée lors d'un précédent conseil en septembre 2002. Mais dans ce dernier cas, l'acception géographique n'était pas la même puisque Chris Patten s'était exprimé lors de ce conseil sur les relations de la future UE élargie avec les nouveaux voisins de l'Est. Le terme retenu n'était pas « new neighbourhood » mais « new neighbours » et se limitait à l'ensemble Biélorussie, Moldavie, Ukraine. Cf. General Affairs and External Relations, External Relations, Brussels, 30 septembre 2002.

⁸⁶ General Affairs and External Relations, External Relations, Brussels, 18 mars 2003, page 6.

⁸⁷ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'est et du sud, Bruxelles, 11 mars 2003, COM(2003) 104 final. Les pays concernés par l'expression voisinage (au singulier) dans cette communication étaient les NEI occidentaux (Biélorussie, Moldavie, Ukraine), la Russie, les pays riverains de la Méditerranée.

⁸⁸ Sur ce point, lire le Conseil Affaires générales et Relations extérieures, 14 juin 2004, pp. 11-13.

⁸⁹ Notamment le ministre polonais des Affaires étrangères et son homologue suédois, en 2008

- Le conseil du 16 juin 2003 affirme que les relations avec les voisins devront être renforcées parallèlement au renforcement du partenariat stratégique avec la Russie (16 juin 2003).
- Le Conseil commence à s'interroger sur le Caucase seulement à ce moment-là. Il sera dans le voisinage ou pas ? Ce conseil part du postulat qu'il existe trois voisinages : le Sud, l'Est et la Russie.
- Le Conseil des 16 et 17 octobre 2003 semble quant à lui inclure la Russie dans le voisinage.⁹⁰ Or la dimension septentrionale comprend la Russie et le texte dit bien « entire region », ce qui constitue une ambiguïté. Dans la conférence de presse qui suit le conseil européen du 14 juin 2004, l'ambiguïté n'est pas totalement levée puisque le cas de la Russie est évoqué dans les conclusions du Conseil consacrée à la politique de voisinage, sans dire comment l'UE pourra articuler les tenants et aboutissants de celle-ci avec les 4 espaces communs créés avec la Russie en 2003. Ce sommet confirme que, pour l'UE, il y a plusieurs types de voisinages : les futurs membres (Balkans), les fréquentables (Ukraine, Moldavie, Jordanie, Maroc, Tunisie, Palestine, Israël), les non encore fréquentables (Syrie, Belarus, Libye) et la Russie dont le statut de pays à part est finalement confirmé. L'UE finit même par considérer qu'il existe un voisinage commun à elle et à la Russie. C'est clair à propos de la Moldavie évoquée dans ce conseil : elle est présentée comme le voisinage immédiat de la Russie, de l'UE et de l'Ukraine. Le Conseil parle de « common neighbourhood ». L'expression montre que l'UE ne fait pas preuve d'un esprit d'exclusive. Ce Conseil et celui du 19 juillet 2004 réaffirment implicitement la différence entre le « voisinage est » et le « voisinage sud » en leur réservant des remarques séparées.
- On tire la même impression du conseil du 25 avril 2005 : « The council confirms its desire for the UE's commitment in the Mediterranean, Eastern European and South Caucasus to be carried forward ». L'idée qu'il existe un voisinage sud particulier était déjà en gestation dans le processus de Barcelone.

4.2.4 Une pluralité de visions divergentes au sein des institutions européennes

De nombreuses études ont déjà été consacrées aux divisions profondes qui existent entre les gouvernements et entre les opinions publiques des pays membres de l'Union européennes sur l'extension géographique et l'organisation institutionnelle idéales de l'Union européenne. On n'y reviendra donc pas dans le détail (Foucher, 2000 et 2007). On se contentera de rappeler que le dernier exemple de ces divisions est le débat actuel entre certains nouveaux pays membres, au premier rang desquels la Pologne et les pays Baltes (accompagnés par la Suède), et les pays

⁹⁰ « The Northern Dimension will assume enhanced importance in the context of EU enlargement and will have an important contribution to make in carrying forward the Union's New Neighbourhood policy in the entire region ».

fondateurs de la Communauté européenne. Pour simplifier, on peut dire que les premiers s'emploient à faire admettre qu'il existerait une distinction entre deux types de voisinages : d'abord les « voisins de l'Europe », situés au sud et à l'est de la Méditerranée, ensuite les « voisins européens », parmi lesquels l'Ukraine, la Moldavie et le Belarus, peut-être la Russie et la Géorgie. Pour la Pologne et les pays Baltes, les voisins européens ont vocation à entrer dans l'Union européenne, alors que les pays méditerranéens ne doivent avoir aucun espoir d'adhésion.⁹¹ Les anciens membres, en majorité, ne l'entendent pas de cette oreille et souhaitent stopper l'élargissement au moins pour un temps, après l'adhésion des Balkans occidentaux et peut-être de la Turquie. Ces divergences ne sont pas superficielles. Elles révèlent des conceptions fondamentalement différentes de ce que doit être l'Union européenne (Foucher, 2007) et elles contribuent à brouiller le message que l'Union envoie en direction des pays de son environnement régional.

Afin d'interagir avec elle, les institutions internationales ou multilatérales, les organisations régionales et les Etats se fondent sur les documents officiels publiés par les services de la Commission, le Parlement européen, le Conseil européen... Ces documents sont le fruit d'une réflexion collective des Etats membres et des institutions européennes. Ils ont donc une légitimité évidente. Ce vaste corpus documentaire n'a pas encore fait l'objet d'une analyse systématique. Celle-ci serait pourtant nécessaire pour tenter de mieux comprendre comment l'Union européenne, en tant qu'institution, voit le monde et le représente. Il serait par exemple utile de faire une analyse textuelle approfondie pour mieux cerner le vocabulaire mobilisé et la façon dont il est utilisé. Cette analyse permettrait ensuite d'établir des comparaisons avec les documents de politique étrangère de partenaires aussi importants que les États-Unis, la Russie, la Chine...

En réalité, la plupart des études disponibles prennent le problème par l'autre bout : comment l'Union européenne est-elle vue par les autres (Fioramonti, Lucarelli, 2010) ? Un premier examen amène rapidement à constater que les différences instances européennes, notamment les Commissariats de la Commission européenne et leurs Directions générales, ont des visions du monde qui diffèrent voire qui divergent. Cette situation n'est pas étonnante et n'est pas propre aux institutions européennes, qui forment un ensemble complexe. Mais les divergences sont parfois telles que cela brouille le discours de l'Union européenne sur le monde et sur son voisinage. Ce manque de cohérence peut tantôt susciter l'incompréhension des partenaires et les gêner dès lors qu'il s'agit de discuter d'un dossier particulier avec elle (Lynch, 2006), tantôt être mis à profit par eux pour tirer de parti des divisions internes paralysantes de l'Union.

⁹¹ Cette conception qui différencie les voisins européens et les voisins de l'Europe fut présentée par le ministre polonais des Affaires étrangères Radoslaw Sikorski en mai 2008.

Ce phénomène a déjà été identifié et étudié dans les travaux de sociologie des organisations qui ont mis en lumière les divisions internes et éventuellement les conflits entre les composantes de la Commission européenne (*policy areas*). Dès les années 1970, les chercheurs de plusieurs disciplines se sont intéressés à la complexité interne de la Commission (Coombes, 1970 ; Michelemann, 1978 ; Lequesne, 1996). Ils ont abouti à la conclusion que la Commission est une multi-organisation (Cram, 1994) composée de services qui peuvent entrer en conflit. Il faut donc étudier l'intra organisationnel pour comprendre le positionnement de la Commission dans le jeu politique européen. Les anthropologues ont poursuivi ensuite dans cette direction et renouvelé la recherche en mettant l'accent sur le binôme autonomie/dépendance de la Commission (vis-à-vis des Etats membres) dans les années 1990 (Abelès, Bellier, Mac Donald, 1993 ; Abelès, 1994 ; Mény, Muller, Quermonne, 1995). Le caractère morcelé et incohérent des discours de la Commission apparaît dès que l'on compare les découpages et les visions du monde produits par ses différentes composantes impliquées dans l'activité extérieure de l'Union européenne. On prendra ici quelques exemple : la direction générale (DG) commerce extérieur, le Commissariat aux Relations extérieures (relations politiques extérieures et aide au développement) et le Commissariat à la politique régionale.

Pour le Commissariat en charge du commerce extérieur, le monde est le plus souvent divisé en 17 pays ou ensembles de pays⁹² : Canada, États-Unis, Mexique, MERCOSUR, reste de l'Amérique latine, UE 25, AELE, pays candidats, pays méditerranéens, Afrique subsaharienne, Russie, Chine, Inde, Corée du Sud, Japon, ASEAN, Australie – Nouvelles-Zélande. Il y a implicitement un 18^e groupe constitué par les autres pays ou ensembles régionaux non cités dans cette liste (Golfe, Asie centrale...). Dans certains cas, d'autres pays ou ensembles de pays apparaissent ici et là (Ukraine, conseil de coopération du Golfe, Hong Kong, Iran...). La DG Trade de la Commission européenne propose en réalité une carte du monde très simple voire sommaire : il y avait dans la deuxième moitié du XX^e siècle une économie globale qui était tirée par l'Union européenne, les États-Unis et le Japon ; il y a désormais plus d'acteurs qui prennent une part importante à la production de richesse (les plus souvent cités sont la Chine, l'Inde, le Brésil, la Russie). Problème, ce découpage n'est pas le seul proposé par cette DG. Dans d'autres documents, il arrive que les ensembles régionaux délimités soient les pays ACP, les Balkans, l'Asie centrale, la région méditerranéenne, la Communauté andine, les pays candidats à l'adhésion, le Golfe, le MERCOSUR, l'Asie, l'Amérique du Nord, l'Amérique latine et les Caraïbes, le Caucase du Sud.⁹³ Dans d'autres cas, sur ces ensembles régionaux, la DG Trade superpose une liste d'une

⁹² On pourra se reporter à la publication de la Commission européenne *Global Europe. Competing the world*.

⁹³ Voir la page suivante : http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/index_en.htm

trentaine de pays avec lesquels l'UE entretient des relations commerciales bilatérales plus approfondies.

Pour le Commissariat en charge des relations extérieures, plusieurs découpages du monde coexistent aussi.⁹⁴ Dernièrement, toutefois, le Commissariat en charge des relations extérieur a modifié son site interne. La page d'accueil a été réorganisée⁹⁵ de façon à faire mieux apparaître la liste des grands partenaires ou régions prioritaires dans l'action extérieure de l'Union européenne. Les États-Unis arrivent en première position, avec l'évocation de partenariats dans des domaines aussi divers que le commerce, la gestion et le règlement des conflits, la crise financière et la changement climatique. C'est la Russie qui vient en deuxième position, en raison de son statut de grand fournisseur de matières premières énergétiques. Les pays du voisinage oriental (Belarus, Moldavie, Ukraine et pays du Caucase) viennent en troisième position. Ces pays sont placés très haut dans cette représentation du monde pour deux raisons principales : ce sont des pays de transit des matières premières énergétiques et ce sont parfois des pays instables susceptibles de menacer la stabilité de la région entière. A ce propos, l'Union ne manque pas de souligner son rôle dans le règlement de la guerre entre la Russie et la Géorgie. Puis viennent les pays concernés par le partenariat méditerranéen (où des projets d'équipement, d'amélioration des transports et de dépollution ont évoqués), quelques parties du monde plus lointaines (Asie et Amérique latine) et enfin les Balkans qui sont présentés comme un ensemble régional en passe d'entrer dans l'Union européenne. Cette représentation a le mérite de la simplicité et vient clarifier des représentations plus anciennes quelque peu brouillonnes. Mais elle n'est pas davantage concordante avec les représentations des autres administrations de la Commission européenne.

Les incohérences sont très nombreuses et il serait inutile d'en faire la liste complète ici. On terminera cette description incomplète en rappelant que, pour le Commissariat en charge de la politique régionale qui gère un des plus gros budgets de la Communauté, le découpage du monde sépare nettement l'UE et ce qui se passe en dehors d'elle. La politique de cohésion de l'Union européenne vise à réduire les disparités de niveau de développement entre les régions des États membres. Tous les grands documents stratégiques qui président à l'élaboration et à la mise en œuvre de cette politique reposent sur une vision fermée de l'espace communautaire, comme si pour les responsables de la politique régionale il n'existait pas de relations entre le territoire des États membres et celui des voisins (Gaubert et Richard, 2008). A cet égard, la réforme de la politique de cohésion pour la période 2007-2013 apporte quelques changements en proposant un objectif de coopération territoriale, en évoquant la nécessité d'une cohérence accrue en matière d'actions

⁹⁴ Voir les pages suivantes : http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/index_en.htm, http://ec.europa.eu/world/where/index_en.htm?src=af et http://ec.europa.eu/external_relations/sp/region_en.htm

⁹⁵ Voir la page suivante : http://europa.eu/pol/ext/index_fr.htm

transfrontalières et en évoquant les frontières extérieures de façon explicite.⁹⁶ Toutefois, bien que les ministres responsables pour l'aménagement du territoire aient décidé d'introduire la dimension territoriale dans le processus de Lisbonne en 2004 (Faludi et Waterhout, 2005) et bien que les grands enjeux en matière de cohésion territoriale aient été définis le 25 mai 2007 dans le cadre du processus de l' « Agenda territorial », on ne relève aucune mention explicite aux pays voisins. Et le document de référence, qui appuie les réflexions dans le domaine du développement territorial, n'évoque quant à lui le voisinage que de façon lapidaire.⁹⁷

4.3 La Russie vue par elle-même : un pôle indépendant et influent dans une Europe et un monde multipolaires

4.3.1 *Quelques représentations enracinées dans une société en quête d'identité*

Certaines représentations très largement répandues dans l'opinion publique et au sein des élites politiques russes sont incompatibles avec le principe d'une intégration de la Russie dans une grande région qui engloberait également l'Union européenne. Les études très abondantes réalisées par divers chercheurs et par les grands organismes de sondage russes depuis les années 1990 (Centre Levada, FOM et VTsIOM⁹⁸) montrent que la question de l'identité agite profondément la société russe depuis la disparition de l'URSS (Eckert, Kolossov, 1999 ; Tinguy, 2008) : la Russie a perdu des territoires qui ont fait parti de son empire pendant tellement longtemps que les Russes les considéraient comme des parties de la Russie elle-même ; les pays proches sont souvent perçus davantage comme des marches de la Russie que comme l'étranger proprement dit ; beaucoup de Russes constatent à regret que 25 millions d'autres Russes vivent dans les pays proches anciennement membres de l'Union soviétique. Jean Radvanyi parle d'une « identité territoriale inquiète » (Radvanyi, 2004). On trouve là un écho de ce qu'Igor Zevelev appelle « une tendance ethno-nationaliste où la nation a un fondement essentiellement ethnique et dont l'objectif est de restaurer la concordance géographique entre l'Etat et la nation en « construisant un Etat russe à partir de l'Etat russe et des autres Etats où résident des Slaves orientaux ».⁹⁹

Cela explique que certaines représentations sociales soient solidement ancrées en Russie :

⁹⁶ Décision du Conseil relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion, 18 août 2006, page 49.

⁹⁷ *L'Etat et les perspectives du territoire de l'Union européenne*, 2007, page 22. « L'état et les perspectives du territoire de l'Union européenne ».

⁹⁸ *Fond Obchtchesvenie Mnenie et Vsesossiiskii Tsent Uzutcheniia Obchtchestvennovo Meniia*.

⁹⁹ Zevelev, A., « Russia's Future; Nation or Civilization? », *Russia in Global Affairs*, n°4, décembre 2009. Le texte intégral est disponible sur le site Internet de la revue : <http://eng.globalaffairs.ru/numbers/29/1317.html>

- la Russie se voit comme une entité à part : elle se voit tantôt comme non européenne tantôt comme européenne tout en étant distincte du reste du continent ;
- le monde est multipolaire et l'Europe est bipolaire (voire tripolaire) et la Russie est un centre dans cette représentation. Le monde est traversé par des jeux de puissance à somme nulle dans lesquels la Russie doit se battre pour assurer sa position ;
- se percevant comme le centre de quelque chose, la Russie ne peut se concevoir comme un simple membre d'une organisation régionale qui la dépasserait, surtout si cette organisation appelle à des transferts de souveraineté. On retrouve là l'idée que la Russie est un pôle résolument indépendant dans le monde ;
- il existe toujours des liens très forts avec les pays les plus proches (étranger proche) et ces liens peuvent devenir exclusifs. Ils sont en partie déterminés par le fait que l'identité russe est en redéfinition depuis la disparition de l'empire soviétique. Ce lien volontiers exclusif est corrélé avec la redéfinition de l'identité russe dont le principal référent territorial s'étend, pour beaucoup de Russes, au-delà des frontières actuelles de la Fédération ;
- pour les élites politiques, et dans une moindre mesure pour l'opinion publique, l'UE est de plus en plus une source de préoccupation, voire d'irritation ou de rejet, car elle est soupçonnée de vouloir se doter d'une zone d'influence aux dépens de la Russie. Celle-ci fait, plus aujourd'hui qu'hier, une lecture géopolitique de l'élargissement de l'Union européenne et même de la politique de voisinage. Ce sentiment est renforcé par les mécontentements profonds qui existent entre la Russie et certains nouveaux membres (Pologne, pays Baltes). Ce sentiment de crainte voire de rejet n'est pas encore très répandu en dehors des élites.

4.3.2 La représentation de la Russie et de sa relation avec l'Europe et le monde dans l'opinion publique¹⁰⁰

Dans l'opinion publique russe, la nature européenne de la Russie est un objet de débat depuis longtemps. De nombreuses enquêtes montrent que beaucoup de Russes ne se sentent pas européens. Certains indiquent même un recul du sentiment européen dans les années 2000 (White, Korosteleva, McAllister, 2008). Dans une enquête menée en 2005, à la question « Vous sentez-vous européen ? », les pourcentages des personnes qui ont répondu « oui » ou « plutôt oui » étaient 7 % et 18 % seulement. Inversement, la part des personnes qui ne se sentaient pas du tout européennes est passée de 54 %. A la question « A quoi vous sentez-vous appartenir le plus ? », en 2005, seulement

¹⁰⁰ On utilise dans cette partie les enquêtes d'opinion réalisées par trois instituts afin de recouper leurs analyses : la Fondation pour l'Opinion publique, le VTsIOM et le Centre Youri Levada

8% des Russes interrogés ont répondu à l'Europe et 3 % à l'Eurasie ; seulement 3 % se sont présentés comme des citoyens de l'Union soviétique ; 76 % ont mis la Russie en première position.

Inversement, les auteurs de l'enquête rappellent que, dans les pays membres de l'Union européenne, la part des personnes interrogées qui se sentent européennes (en plus de leur identité nationale) est sensiblement plus élevée qu'en Russie : 55 % en 2005 estimaient que le fait d'être européens constituait une part de leur identité, avec des variations entre 39 % et 72 % selon les pays membres. Les sondages réalisés régulièrement par le centre Youri Levada confirment la faiblesse du sentiment européen au sein de l'opinion publique russe, alors que le pouvoir promeut officiellement l'idée que la Russie est un acteur majeur du monde européen et qu'elle partage des valeurs avec le reste de l'Europe.¹⁰¹ En mars 1999, par exemple, 30 % des personnes interrogées se sentaient européennes, puis 35 % en janvier 2007 et 32 % en janvier 2009 ; inversement, la part des personnes qui ne se sentaient pas européennes est passée de 54 % à 59 %. Dans un sondage organisé toujours par le centre Levada, le 15 février 2007, ce sont même 71 % des personnes interrogées qui affirment ne pas se sentir européennes.

Plusieurs tendances convergentes peuvent être relevées dans les sondages publiés récemment par le centre Youri Levada¹⁰² :

- une part croissante de la population estime que les relations entre la Russie et l'Occident - sans que cette catégorie géographique soit définie malheureusement - sont et seront toujours fondées sur la défiance (32 % en mai 1994 et 52 % en octobre 2008) ;
- en janvier 2008, 51 % estimaient que le modèle social occidental, fondé sur la démocratie, n'était pas adapté à la Russie ;
- 48 % estimaient que l'Occident se définissait de la façon suivante : « une autre civilisation, un autre monde avec ses propres lois, avec des gens différents et des relations différentes entre les personnes ». Une part croissante de la population estime ne pas appartenir au monde occidental (50 % en 1993, 54 % en 2008) ;
- en 2008, 53% des personnes interrogées estimaient que le peuple russe est devenu différent des peuples occidentaux après 75 ans de modèle soviétique et que cela ne pourra plus changer. Elles étaient déjà 54 % en 1994 ;

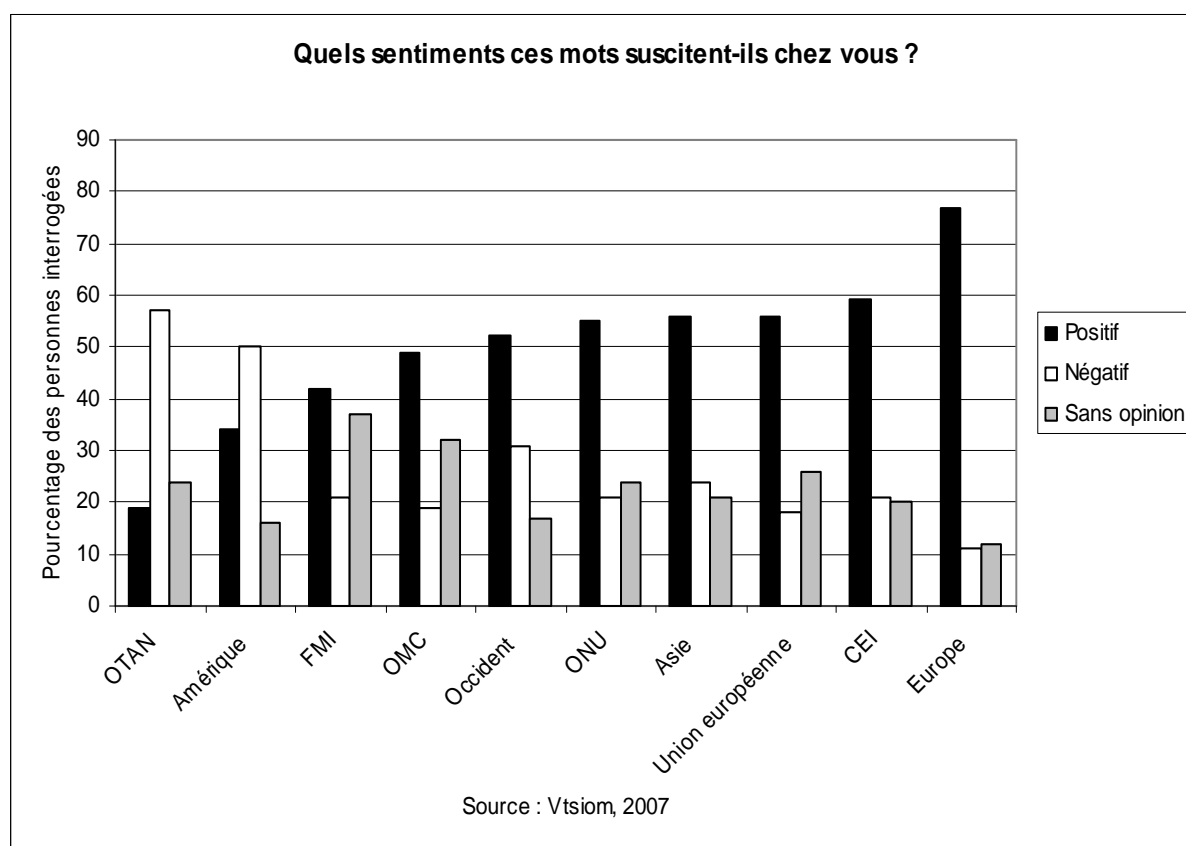
¹⁰¹ On pourra lire sur ce point l'article du ministre russe des Affaires étrangères, Sergei Lavrov : « Russia and the World in the 21st Century », *Russia in Global Affairs*, n°3, juillet-septembre 2008. Le texte est disponible à l'adresse suivante : <http://eng.globalaffairs.ru/numbers/24/1210.html>

¹⁰² Le rapport annuel du centre Levada et toutes ses enquêtes sont disponibles à l'adress suivante : <http://www.levada.ru/eng/> et <http://www.levada.ru/press.html>

- enfin, 42 % des personnes interrogées estimaient en 2008 que le peuple russe était fondamentalement différent des autres peuples : selon ces personnes, il se caractérise par « des modes différents de relations entre les gens, par une autre mentalité, par d'autres valeurs et par une foi différente ».

Ce sentiment peut éventuellement prendre une forme extrême : 58 % des personnes estimaient en février 2008 (avant la guerre contre en Géorgie) que certains pays faisaient peser une menace de guerre sur la Russie (47 % en 2003). D'après un sondage de 2008 réalisé par la Fondation pour l'Opinion publique, 52 % des Russes estiment que la Guerre froide continue, contre 60 % en juin 2002. Parmi eux, 42 % estimaient que la Russie était concernée par cette situation et que le principal ennemi était les États-Unis, loin devant la Géorgie, l'Ukraine et la Pologne ; et 50 % des personnes sont inquiétées ou très inquiétées par le risque du retour de la Guerre froide entre la Russie et les pays de l'occident. Si l'image de l'Europe et de l'Union européenne est positive, celle de l'OTAN et de l'Amérique, est en revanche très négative (graphique 38), d'après un sondage du VTsIOM en 2007.

Graphique 38



4.3.3 L'image de l'Europe est en général positive mais avec de notables nuances

L'image de l'Europe est souvent bonne dans la société russe. Elle est associée aux idées de bien-être, de prospérité, d'Etat et de société protecteurs et de traditions historiques proches de celles de la Russie. Mais une analyse détaillée montre qu'en réalité l'opinion des Russes est assez nuancée sur l'Europe que sur l'Union européenne. En 2005, selon le VTsIOM, 9 % des personnes interrogées avaient une image très positive et 40 % une image plutôt positive de l'UE, mais 40 % n'avaient pas d'opinion, ce qui traduit une visibilité assez faible de l'Union dans la population, tandis que 11 % avaient une idée négative ou très négative (White, Korosteleva et McAllister, 2008). Sur l'adhésion éventuelle de la Russie à l'Union européenne, 55 % des personnes étaient favorables ou plutôt favorables, 19 % défavorables ou très défavorables et 25 % n'avaient pas d'opinion.

Les enquêtes réalisées par la Fondation pour l'Opinion publique (*Fond Obchtchestvennie Mnenie*) montrent toutefois une baisse de la proportion de Russes favorables à une éventuelle adhésion de leur pays à l'Union européenne : 73 % en juin 2003, mais seulement 48 % en juin 2005 et 30 % en septembre 2008 ; dans le même laps de temps, la part des personnes défavorables est passée de 10 % à 26 % et 27 %. Par ailleurs, selon le centre Youri Levada, la part des personnes qui estiment que les relations de la Russie avec l'Union européenne sont « amicales », « bonnes » ou « correctes », baisse depuis 2003 (de 88 % à 53 % entre décembre 2003 et août 2008) ; la part de ceux qui estiment que ces relations sont « fraîches », « tendues » voire « hostiles » monte régulièrement (de 11 % à 39 % sur la même période). Et un sondage organisé par le même institut en février 2007 montre que, pour presque 50 % des personnes interrogées, l'Union européenne représentait une menace pour la Russie, en particulier pour son indépendance industrielle et financière. Ce type de sentiment est toujours latent dans la société russe. L'UE n'est pas perçue comme une organisation véritablement hostile, contrairement à l'OTAN par exemple, mais souvent comme une puissance économique déjà importante et comme une puissance politique à venir qui pourrait chercher à imposer à la Russie des valeurs étrangères.¹⁰³

Dans le détail, la vision russe de l'Union européenne est duale. Les pays de l'Europe de l'Ouest renvoient une image beaucoup plus positive que certains nouveaux membres, souvent considérés comme des ennemis, en particulier la Pologne et les pays baltes. Par exemple, en septembre 2000, selon le centre Levada, 76 % des personnes interrogées estimaient avoir de bonnes ou très bonnes relations avec la Pologne, mais seulement 54 % en décembre 2006 et 48 % en février 2008. Inversement, la part des personnes qui estiment avoir une relation « mauvaise » ou « très

¹⁰³ Entretien avec le directeur du centre Levada, Lev Goubkov, le 19 novembre 2009

mauvaise » avec la Pologne a augmenté : elle était de 13 % en septembre 2000, 27 % en décembre 2006, 31 % en février 2008. De même, le centre Levada a demandé en 2008 à 2 000 personnes de dire si les pays situés dans une liste préétablie étaient hostiles à la Russie. Les pays les plus souvent cités ont été la Géorgie, les États-Unis et l'Ukraine, puis, parmi les membres de l'UE, la Pologne (27 % des personnes interrogées) et la Lettonie (40 %). Inversement, les pays les plus populaires dans l'opinion publique russe sont le Belarus (50 %), l'Allemagne (51 %) et la France (45 %) à côté de la Chine (47 %) et du Japon (37 %). Une enquête du centre Youri Levada¹⁰⁴ apporte des résultats convergents en montrant que, pour les Russes, les principaux ennemis étaient alors surtout quatre pays devançant largement tous les autres : la Lettonie (49 %), la Lituanie (42 %), la Géorgie (38 %) et l'Estonie (32 %). A ce moment-là, les personnes interrogées n'estimaient pas ces pays faisaient peser sur la Russie un quelconque danger de guerre ; ils s'agissait plutôt de pays qui se seraient mal comportés avec elle. Parmi les pays amis, on trouve l'Allemagne (23 %) et de la France (13 %).

La représentation russe qui oppose une Europe supposée amicale, grossièrement celle de l'ouest, et une Europe supposée hostile, celle du centre, n'est pas qu'un pur fantasme au sein de la population ni le produit d'une manipulation politique. C'est le résultat de nombreux malentendus voire de récurrentes tensions dans les relations politiques et commerciales entre la Russie et ces pays. Par exemple, la Russie et les PECO n'interprètent pas de la même façon la Deuxième Guerre mondiale et la période de la Guerre froide. Ils continuent de s'opposer sur de nombreux dossiers sensibles (élargissement de l'OTAN, partenariat oriental de l'UE, ancrage à l'ouest de pays comme l'Ukraine et la Géorgie, approvisionnement énergétique, impérialisme réel ou supposé de la Russie et des États-Unis...). L'activisme polonais et balte dans certains de ces dossiers irrite le pouvoir russe et suscite des inquiétudes au sein de la population. Il suffit de broser un rapide historique des vexations mutuelles, malentendus et querelles à répétition entre la Russie et la Pologne et entre la Russie et les pays Baltes, dans les années 1990 et 2000, pour s'en rendre compte (Annexes 23 et 24).

Au-delà des développements très récents de l'histoire européenne, certains commentateurs soulignent l'importance et le caractère particulier du contexte postsoviétique : la Russie est indépendante depuis 1991 et l'idée d'entrer dans une organisation, en l'occurrence Union européenne, qui se traduirait par une limitation de la souveraineté n'a pas de sens pour la population russe. Gleb Pavlovski, cité par Annie Daubenton (Daubenton, 2003), affirme que le peuple russe a accédé à une véritable souveraineté en 1992 et qu'il commence tout juste à en apprécier la valeur. Aussi l'envie d'être indépendant est-elle devenue générale, non seulement parmi les élites mais chez beaucoup de jeunes et dans les classes moyennes (Daubenton, 2003).

¹⁰⁴ *Ria Novosti*, 23 juin 2005

Il existe par ailleurs encore en Russie des courants de pensée qui prônent un rejet de l'Europe et plus souvent de l'Occident. Parmi ces courants, on trouve naturellement l'eurasisme et le néoeurasisme (Laruelle, 2001). Mark Bassin voit dans ces deux courants des nationalismes russes qui trouvent une partie de leurs racines dans le slavophilisme et qui ont « constamment défini le caractère distinctif de la nation russe par rapport à la civilisation occidentale, rejetant catégoriquement le projet d'européanisation de la Russie » (Bassin, 2009). Selon Stéphane Vibert, déjà le slavophilisme avait en point de mire la Russie non plus comme partie de la civilisation européenne mais à côté de l'Europe, comme sa concurrente et bientôt sa suppléante (Vibert, 2009). Le travail de la première génération des auteurs slavophiles (Ivan et Petr Kireevskij, Aleksej Khomiakov, Konstantin Aksakov, Jurij Samarin) a ainsi contribué à créer un espace mental, un imaginaire à la fois religieux et politique qui a déplacé la Russie de l'ouest vers l'est, la faisant apparaître finalement comme une « troisième voie » médiane entre Occident et Orient (Vibert, 2009 ; Laruelle, 2001).

Toutefois, le premier slavophilisme ne rejetait pas l'Europe *a priori*. Il était même plutôt occidentaliste. C'est progressivement qu'il s'est scindé en deux courants antagonistes qui donnent un sens différent passé de la Russie. Une partie des « slavophiles » a commencé à idéaliser la société russe d'avant Pierre le Grand, transformant la société patriarcale en véritable « âge d'or » d'unité nationale et de foi chrétienne » (Vibert, 2009). Et à l'instar des slavophiles, les eurasistes se sont efforcés d'en créer une, dans un environnement de crise où la définition d'une identité russe devenait un enjeu (Grimberg, 2009). Les slavophiles ont rejeté l'Europe des Lumières et sa culture rationaliste. Ils commencèrent à définir de nouveaux principes susceptibles de fonder la culture russe et de régénérer l'Europe et le monde. Plus tard, les eurasistes ont tenté de redéfinir l'identité russe entre l'Europe et l'Asie. Selon eux, l'Eurasie était un continent différent de l'Europe et de l'Asie qui correspondait à l'ancien empire de Russie et à l'Union soviétique. Leur objectif était de montrer pourquoi la Russie devait suivre sa voie propre de développement. Toutefois, à la différence des slavophiles, les eurasistes pensaient que la nation russe ne se limitait pas à sa composante slave. Certes, l'eurasisme, et sa version moderne post soviétique - le néoeurasisme de Dugin¹⁰⁵ -, sont des idéologies à la popularité relativement restreinte en Russie (O Loughlin et Talbot, 2005).¹⁰⁶ De même, peu de gens dans l'opinion se réclament explicitement du slavophilisme.

¹⁰⁵ Alexandre Dugin est une personnalité ultranationaliste convertie à la géopolitique néo-eurasiste. Il est l'auteur d'un ouvrage sur *Les fondements de la géopolitique (Osnovy geopolitiki)*, Moscou, Arctogéja, 1997).

¹⁰⁶ Les travaux des intellectuels néoeurasistes ne trouvent pas un large écho populaire. Toutefois, l'idée que la Russie est un Etat eurasiatique qui suit sa propre voie vers le développement est assez largement répandue. C'est ce qu'affirmaient en tout cas 74 % des personnes interrogées dans un sondage du centre Levada en juillet 2007.

Il n'en demeure par moins que ces courants de pensée ont laissé des marques profondes dans la société.

4.3.4 Les pays de la CEI : une relation forte

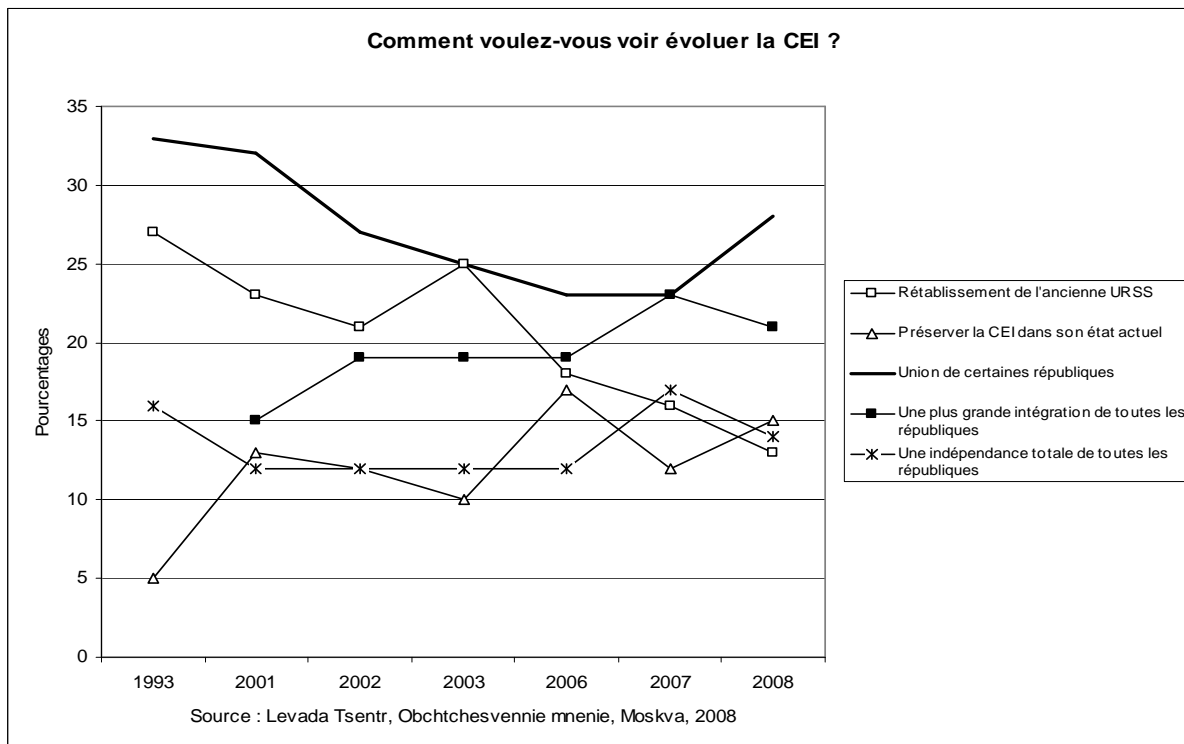
Des chercheurs ont réalisé une enquête en 2003 auprès d'un large éventail de population (O'Loughlin et Talbot, 2005 ; O'Loughlin, O'Thuatail et Kolossov, 2005) qui a également permis de mettre à jour plusieurs catégories de représentations sociale en Russie. Ces dernières se rattachent à deux grandes tendances ou modèles : un modèle dit *occidentaliste* (par référence aux *zapadniki*) et un modèle dit *soviétique*. Les auteurs estiment que l'éclatement de l'URSS a modifié les cartes mentales des citoyens russes et que ces cartes ont tendance à s'éloigner du monde réel, notamment celles qui concernent l'environnement régional de la Russie. Ce que les auteurs appellent la conscience territoriale des Russes (c'est-à-dire le référent territorial de l'identité russe) dépasse largement les frontières de la Fédération de Russie. Pour beaucoup de Russes, la disparition de l'Union soviétique n'a pas signifié seulement la fin d'un régime communiste mais la dissolution de l'empire. Cette représentation s'est enracinée d'autant plus facilement que, au sein de l'empire russe puis soviétique, on n'a jamais décidé ce qui était russe et non russe. Ce concept n'a jamais été clairement défini pendant des siècles : tous les habitants de l'empire étaient considérés comme russes (on dirait *russiens*), indépendamment de leur appartenance ethnique russe ou autre (Dijkink, 1996). La république soviétique de Russie n'était pas considérée par les Russes comme la Russie car cette dernière était assimilée dans une grande mesure à l'ensemble de l'Union soviétique. Compte tenu de ces éléments, l'apparition de frontières entre la Fédération de Russie et les pays proches est considérée comme un fait non naturel (O'Loughlin et Talbot, 2005). Quelques résultats de cette enquête confirment l'idée qu'un processus d'intégration régional entre la Russie et l'Union européenne est, pour longtemps, hautement improbable :

- l'Ukraine, le Belarus et le Kazakhstan sont considérés comme les trois pays avec lesquels les Russes sentent la plus grande proximité culturelle et le plus de liens politiques et économiques ;
- on distingue deux tendances parmi les personnes interrogées : les eurasistes (40 %) rêvent d'une grande Russie et d'une (ré)unification de la Russie avec les pays voisins ; les occidentalistes ne sont pas intéressés par une réunification avec d'anciennes républiques soviétiques ;
- à la question : « Si la Russie cherchait une réunification avec les pays de l'ex-URSS, quels moyens devrait-elle utiliser ? », 21,4 % privilégient une voie politique, 7,5 % une voie économique, 0,4 % une voie militaire, 8,6 % tous les moyens possibles ;

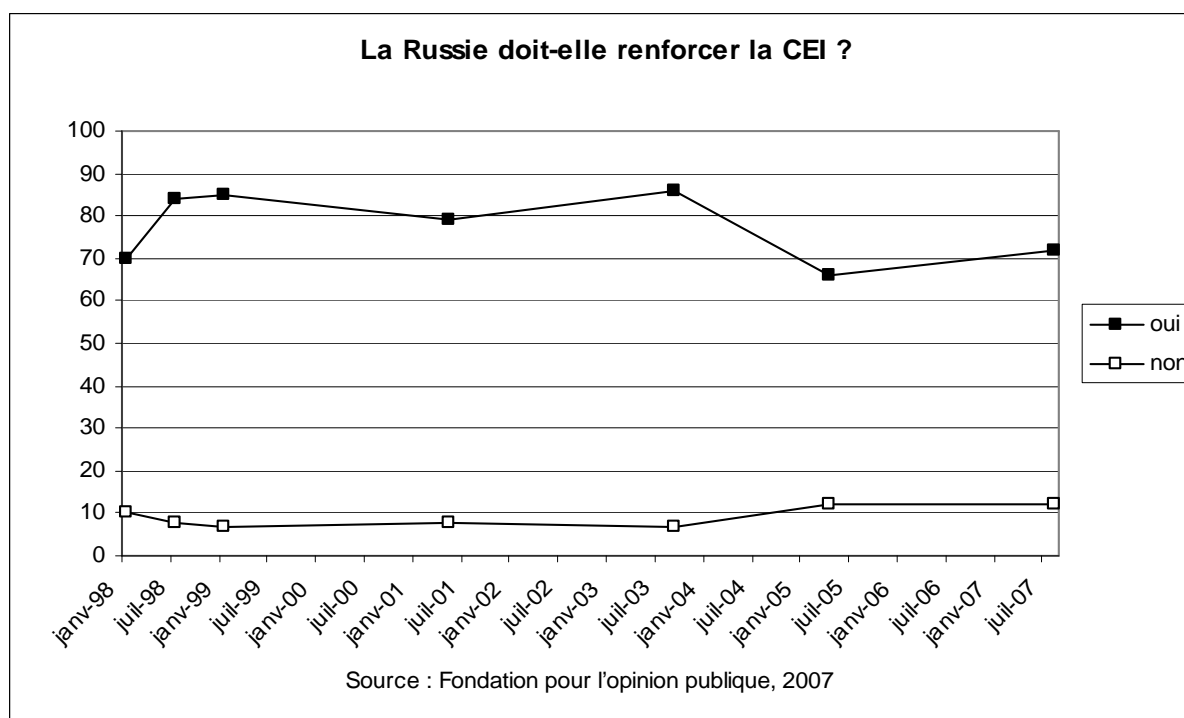
- à la question « Pensez-vous que les frontières de la Russie devraient englober le territoire de certaines républiques ex-soviétique ? », 40 % des personnes ont répondu par l'affirmative. Et parmi ces personnes, plus de 80 % estiment que la Russie doit engager une action politique ou autre pour atteindre ces frontières ;
- à la question : « Nommez cinq pays avec lesquels la Russie devrait maintenir ou développer de solides liens politiques et économiques », plus de 50 % des personnes ne donnent que trois noms (Belarus, Kazakhstan, Ukraine) ;
- d'autres réponses montrent que les personnes interrogées établissent des liens privilégiés entre des paquets de pays à l'intérieur de l'ex-URSS. Les trois pays baltes sont souvent cités ensemble, de même que le groupe Belarus – Russie – Ukraine, avec parfois le Kazakhstan et la Moldavie. Ces paquets de pays font dire aux auteurs que les cartes mentales de certains Russes se rattacheraient à ce qu'ils appellent un « eurasisme modéré » et un « eurasisme soviétique » : le premier souligne la grande proximité de la Russie avec les pays perçus comme slaves et le Kazakhstan ; le deuxième voit plus large et prône un rapprochement voire une unification avec tous les autres pays de l'ex-URSS.
- à la question : « Pensez-vous que la Russie doit protéger les Russes qui vivent à l'étranger ? », 93 % répondent positivement pour les Russes résidant dans les pays de l'ex-URSS.

Le rapport de la Russie avec les pays de la CEI est un des thèmes les plus souvent abordés par les sondages d'opinion. D'après un sondage du 28 août 2008, réalisé par la Fondation pour l'Opinion Publique, 82 % des personnes interrogées estimaient que la Russie doit s'efforcer de devenir le pays le plus influent du monde. Et 55 % estimaient qu'il y a au-delà des frontières de la fédération des régions particulièrement importantes qui composent la zone d'intérêt de la Russie, contre 9 % qui pensaient le contraire. Parmi ces 55%, c'est l'étranger proche qui est le plus souvent cité (ex-URSS), devant l'Ukraine, la Caucase, l'Ossétie du sud, le Belarus, la Chine, la CEI ; 24 % estimaient que la Russie était assez influente dans cette zone et 23 % pas assez (8% ne savent pas). Par ailleurs, une part élevée des personnes interrogées souhaite que la Russie s'efforce de consolider la CEI : 73 % en janvier 1998, 72 % en août 2007. Et 54 % souhaitaient qu'une majorité des pays de la CEI s'unissent pour former un seul Etat (le Kazakhstan et le Belarus en particulier car ils sont considérés comme les pays les plus proches de la Russie). Enfin, une part croissante de la population estimait que la Russie a bénéficié de son appartenance à la CEI et 57 % des personnes interrogées en août 2007 souhaitaient qu'une majorité des pays membres de la CEI fassent partie un jour d'un Etat unifié.

Graphique 39



Graphique 40



Le centre Youri Levada relève des tendances qui vont dans le même sens (graphique 39). L'idée d'un rétablissement pur et simple de l'Union soviétique n'est pas populaire, même si une part notable de la population estime que sa disparition est regrettable. Mais un quart des personnes

interrogées souhaiterait l'unification de certaines républiques de l'ancienne URSS ; et plus de 20 % aimerait que les anciennes républiques soviétiques forment aujourd'hui un ensemble plus intégré. La Fondation pour l'opinion publique montre quant à elle que la part des personnes qui souhaiteraient que la Russie renforce la Communauté des Etats indépendants est régulièrement élevée (graphique 40).

Le VTsIOM tirait en 2005 des conclusions convergentes avec les tendances relevées ci-dessus (Annexe 25). La part des personnes qui souhaitaient la fin définitive d'un ordre qui rappelle l'Union soviétique demeurait faible (15 % en faveur de l'indépendance totale des républiques de l'ancienne URSS). Inversement, 30 % souhaitaient une reconstitution de l'URSS et 25 % appelaient de leurs vœux une unification de certaines républiques avec la Russie (dans la plupart des cas, il s'agit en fait du Kazakhstan et du Belarus car ces deux républiques sont de loin les plus populaires dans l'opinion russe, alors que l'image de l'Ukraine est de plus en plus négative). Précisons toutefois qu'il s'agit en général d'un désir vague et que la grande majorité des Russes ne souhaitent pas une remise en cause des frontières, y compris parmi une partie de ceux qui regrettent très profondément la fin de l'Union soviétique. Cela va dans le sens d'un autre sondage du VTsIOM qui révélait que, pour une majorité relative mais confortable des personnes interrogées, la CEI devait être la priorité exclusive de la politique étrangère de la Russie. A ces 40 % (Annexe 26), on peut même ajouter 18 % pour qui l'Occident devait être une priorité importante mais de second rang, derrière la CEI. Cela revient à dire que pour 58 %, la CEI devait être l'orientation prioritaire.

Ces résultats concordent avec l'idée que beaucoup de Russes ne considèrent pas les relations de leur pays avec les pays voisins comme des relations internationales banales, surtout avec les voisins occidentaux de la Russie (notamment le Belarus et l'Ukraine). Aussi l'expression de Pascal Marchand qui parle de la façade sud-occidentale de la Russie comme d'un « domaine de la passion » est-elle particulièrement appropriée (Marchand, 2007a). De tels résultats obèrent peut-être l'éventualité d'une intégration de l'Ukraine, du Belarus et de la Moldavie dans l'Union européenne à court ou moyen termes, où même d'un renforcement significatif des relations de ces pays avec l'Union. Lors d'une réunion du comité Russie OTAN en 2007, alors qu'il était question d'une éventuelle adhésion de l'Ukraine à l'OTAN, le président Poutine a réagi avec une certaine violence, se faisant sans doute l'écho de l'état de l'opinion publique russe sur ce sujet sensible : « Mais qu'est-ce que l'Ukraine ? Même pas un Etat ! Une partie de son territoire c'est l'Europe centrale, l'autre partie, la plus importante, c'est nous qui la lui avons donnée ! ».¹⁰⁷ Les Russes ne sont pas opposés par principe à un rapprochement avec l'Union européenne, mais beaucoup craignent un éclatement de leur pays en cas de rapprochement trop fort et non contrôlé (Daubenton, 2003).

¹⁰⁷ *Le Monde*, 17 avril 2008, « Pourquoi la Russie a peur de l'OTAN »

On peut rappeler, à titre d'exemple, que d'après un sondage réalisé en 2007 par la Fom une part importante des personnes interrogées dans un grand nombre de régions de Russie estimaient que les Russes et les Ukrainiens ne formaient qu'un seul peuple. De même, dans un autre sondage organisé par le Centre Youri Levada le 15 février 2007, 67 % des personnes interrogées affirmaient que le Belarus n'était pas un pays étranger. Et en 2009, la Fondation pour l'opinion publique a révélé que 76 % des personnes interrogées en Russie étaient favorables à la poursuite du processus de rapprochement de leur pays et du Belarus (1^{er} juillet 2009). Enfin, en mars 2007, 48 % des personnes interrogées en Russie auraient volontiers voté pour une unification de la Russie et de l'Ukraine. Cela signifie qu'un élargissement de l'UE à ces pays serait vu comme une ingérence.

4.3.5 Trois traditions géopolitiques principales au sein des élites politiques

Les discours des partis politiques russes s'inscrivent dans les tendances relevées ci-dessus mais avec des nuances (Kolossoff, 2007). On peut distinguer aujourd'hui en Russie trois traditions géopolitiques principales : l'occidentalisme, l'étatisme démocratique de Vladimir Poutine, caractérisé par son pragmatisme, et le néoeurasisme, ce dernier pouvant être rattaché à la tendance néo-communiste du spectre politique. Les représentations et les options politiques associées à l'occidentalisme sont bien connues : 1. la Russie est partie intégrante de l'Europe et de la civilisation judéo-chrétienne ; 2. seule cette civilisation est viable sur le long terme ; 3. la démocratie libérale est le meilleur type de régime pour gouverner la société et faire face aux défis du monde moderne ; 4. il est nécessaire de réduire le plus vite possible l'écart de développement entre la Russie et les puissances occidentales et d'adapter la société russe aux standards sociaux, politiques et institutionnels occidentaux ; 5. la Russie doit se débarrasser rapidement de tout ce qui ralentit ce processus, notamment l'adhésion à des valeurs incompatibles avec le modèle occidental ; 6. elle doit mettre fin à ses ambitions géopolitiques sur son étranger proche car toutes les entreprises dans ce sens sont trop coûteuses ; 7. elle doit soutenir tout ce qui va dans le sens de la libéralisation politique et économique dans les pays proches et éviter autant que possible tout contentieux frontalier avec ces pays ; 8. les intérêts géopolitiques de la Russie ne sont pas fondamentalement différents de ceux de l'ouest ; 9. la principale menace qui pèse sur la Russie est sa propre arriération. Ces idées sont celles des partis libéraux comme Iabloko ou le SPS. Malgré l'érosion régulière de leurs résultats aux élections législatives depuis plusieurs années, on estime qu'ils représentent 15 à 18 % des électeurs russes (Bunin, Makarenko, Makarkin, 2003 ; Kolossoff, Borodulina, 2004 ; O'Loughlin, O'Tuathail, Kolossoff, 2005).

L'étatisme démocratique est la tendance centriste de l'éventail politique en Russie. Il inclut quelques éléments de l'idéologie eurasiste, tout en proposant un programme bien plus large. Il s'enracine dans certaines traditions russes : le centralisme autoritaire, l'expansion impériale, la domination de la société civile par un Etat fort et coercitif, la prééminence de l'intérêt national sur l'intérêt individuel, la crainte de l'encerclement par des puissances hostiles... Les représentations et les objectifs du programme étatiste sont les suivants : 1. il faut lutter contre la pauvreté et remédier à la faiblesse économique de la Russie pour réduire l'écart de développement avec les pays les plus riches ; 2. il est nécessaire de contrôler les frontières et de protéger la souveraineté de l'Etat pour garantir la liberté de décision de la Russie et la protection de ses intérêts ; 3. les régions des pays proches où existent d'importants héritages russes doivent être réintégrées dans la Russie (mais pas à n'importe quel prix ni par n'importe quel moyen) ; 4. la Russie doit redevenir une grande puissance et soutenir l'émergence d'autres pôles de puissance pour apporter un équilibre au monde unipolaire américain qu'elle perçoit comme une chose absolument négative et déstabilisatrice ; 5. les relations internationales sont un jeu à somme nulle où les gains des autres puissances sont des pertes pour la Russie ; 6. la Russie forme une civilisation indépendante et distincte de la civilisation occidentale et doit tout faire pour maintenir son indépendance ; 7. officiellement, cette tendance politique ne prône pas l'idée d'un contrôle direct de la Russie sur une région particulière, en l'occurrence l'étranger proche.

Tout cela fait partie du programme politique du parti de Vladimir Poutine (*Edinaja Rossiya*, Russie Unie) (Zudin, 2002) qui domine la vie politique russe depuis la fin des années 1990. Le parti *Rodina* (Patrie) se place aussi dans cette tendance tout en faisant preuve d'un plus grand radicalisme, en soulignant davantage le caractère tout à fait exceptionnel de la civilisation et de la culture russes, en promouvant avec force l'intensification de la coopération militaire avec les pays voisins afin de faire face à la probabilité élevée de conflits contre l'OTAN dans l'environnement régional immédiat de la Russie. Le programme de *Rodina* est plus radicalement antioccidental que celui *Russie Unie*.

Le néoeurasisme est porté essentiellement par le parti communiste et par des penseurs peut-être plus influencés par l'héritage idéologique et intellectuel soviétique que par les idées eurasistes développées dans les années 1920 et 1930. Les seuls partis réellement proches de cet eurasisme d'origine sont de petits partis comme celui de Vladimir Jirinovski. Selon les communistes et les autres partis affiliés à cette tendance : 1. la Russie a toujours été et sera toujours un pays eurasiens ; 2. c'est une puissance continentale qui exerce un leadership dans l'Eurasie ; 3. elle se caractérise par une civilisation particulière fondée sur des principes d'autarcie et de protectionnisme tout en promouvant une union entre les peuples slaves et turcophones ; 4. le bloc eurasiens doit s'opposer au

modèle de civilisation des puissances maritimes atlantiques dont les deux credo principaux sont l'économie de marché et la démocratie libérale ; 5. la Russie restaurera un grand empire eurasiatique et sa situation géographique particulière entre l'Europe et l'Asie la condamne à entrer en rivalité contre l'occident ; 6. les stratégies de développement appliquées aux pays occidentaux ne peuvent pas s'appliquer à la Russie ; 7. la globalisation est un complot mondialiste ; 8. la Russie englobe la quasi-totalité de l'ancien espace soviétique ; 9. l'Etat russe doit reconnaître le caractère exceptionnel de la civilisation russe pour mieux percevoir les intérêts de la Russie et garantir son statut de grande puissance (Diligensky, 2002 ; Lapkin, Pantin, 2002) ; 10. il faut promouvoir un monde multipolaire pour contrer l'hégémonie américaine ; 11. un compromis stratégique est envisageable avec l'Europe et il est souhaitable de rechercher des alliances avec des puissances émergentes pour contrer l'hégémonie américaine (Iran, Inde, Chine, Brésil...).

On retrouve là des thèmes classiques de la phraséologie soviétiques. Mais ils ne sont pas l'apanage du parti communistes. Beaucoup ont été récupérés par le parti de Vladimir Poutine, ce qui explique en partie son succès. Le programme de politique étrangère du parti communiste a été fort bien résumé par un député de la Douma, interviewé par Nadejda Arbatova (Arbatova, 2007) : « ... il est tout simplement dangereux d'avoir des organisations aussi puissantes que l'UE et l'OTAN à sa porte. C'est pour cette raison que toute politique qui contribue au renforcement de l'UE est une mauvaise politique. Nous avons besoin d'une UE « molle », suffisamment faible pour être incapable de mettre en place une politique globale sans le soutien de la Russie, mais suffisamment forte pour pouvoir faire contrepoids à la politique des États-Unis avec l'appui de la Russie ».

4.3.6 Les discours de politique étrangère des élites dirigeantes : redevenir un pôle d'influence dans un espace européen multipolaire

Depuis la disparition de l'Union soviétique, la politique étrangère de la Russie a traversé plusieurs phases déjà abondamment décrites par de nombreux analystes (Tsygankov, 1997 ; Nikonov, 2001 ; Tingy, 2001 ; Rucker, 2003 ; Gomart, 2003, 2006, 2006a et 2008 ; Trenin, 2006 ; Tsygankov, 2006 ; Delcour, 2007 et 2008). Ces évolutions illustrent la prégnance de représentations collectives exposées ci-dessus. La Russie se voit et agit comme un pôle d'attraction politique dans un espace européen vu comme tripolaire ou bipolaire selon que les États-Unis sont ou ne sont pas pris en compte. Dans cette doctrine, elle se voit comme le leader de la réorganisation de l'Europe orientale. Cette doctrine transparaît dans divers documents et interventions officiels récents. Elle est par essence incompatible avec l'idée d'une plus grande intégration, même sans adhésion, entre la Russie et l'Union européenne. L'idée d'un espace européen multipolaire, de plus en plus explicite

dans les discours officiels, a des implications qui dépassent la seule Russie. Dans la mesure où cette dernière tend à se considérer comme un pôle d'intégration régionale à elle seule, les pays de son voisinage sont directement concernés. Ils sont donc invités à choisir le côté vers lequel se tourner.

Dès la disparition de l'URSS, il y a eu des débats sur la nature de l'espace post soviétique, à l'étranger mais aussi et surtout dans l'opinion et dans les élites politiques. L'espace ex-soviétique devait-il devenir une zone à réintégrer ou bien une zone de rivalité ? Quelle était la réalité de la présence russe dans son « étranger proche » ? Les élites russes, et l'opinion publique dans une grande mesure, voient la Russie comme un acteur qui joue un rôle mondial avec trois théâtres d'actions privilégiés : le théâtre occidental (des Carpates à la Baltique), le théâtre méridional (du Danube à la Perse) et le théâtre oriental (de la Volga à l'Altaï) (Gomart, 2007). Dans ces régions, la Russie s'est longtemps attachée à créer des glacis d'Etats clients qui devaient produire certains biens dont la Russie avait besoin, fournir des troupes auxiliaires et servir de zone tampon pour protéger d'une attaque éventuelle (notion de profondeur stratégique). L'étranger proche n'était donc pas considéré seulement comme une zone d'influence mais comme un rempart. Depuis les années 1990, le Kremlin a renoncé à l'idée d'un contrôle direct de cet espace. Il possède encore quelques troupes ici et là dans le cadre de la coopération militaire, mais il ne pense plus sérieusement à faire des interventions armées. L'administration russe tente plutôt d'instaurer, avec des fortunes diverses, une sorte de *soft power* sur son environnement régional (Popescu, 2006). Il n'y a donc pas officiellement de volonté de rétablir une domination de la Russie sur cette région mais seulement de faire reconnaître par les autres puissances qu'elle y a des intérêts spéciaux et que rien ne peut s'y passer qui soit contraire à ses intérêts.

Après l'effondrement de l'URSS, les Russes ne se sont pas sentis impliqués dans un quelconque processus de décolonisation. Pour eux, la Russie a joué longtemps un rôle décisif dans l'empire, ce qui donne à leur pays des responsabilités particulières dans cet espace où elle a par ailleurs des intérêts vitaux. La doctrine de politique étrangère formulée en 1992 demandait à la communauté internationale de reconnaître ce fait historique jugé incompressible. Andreï Kozyrev (ministre russe des Affaires étrangères de 1990 à 1996) déclara alors que la Russie jouait « un rôle particulier » dans l'ex-URSS à cause de « circonstances particulières » et à cause de son « poids particulier » (Tinguy, 2007). Mais les dirigeants russes reconnaissaient que les choses avaient changé : la période impériale était terminée et la Russie ne pouvait plus prétendre à un monopole dans la CEI. L'objectif prioritaire était de s'intégrer à l'Occident (Tinguy, 2007). Les dirigeants russes souhaitaient alors ouvrir une nouvelle ère dans les relations avec les pays de la CEI. Toutefois, la doctrine de politique étrangère russe avec la CEI (*Cours stratégique de la Russie avec les pays membres de la CEI*), ratifié par Boris Eltsine en 1995, reprenait à son compte l'idée qu'il

existait des liens spéciaux entre la Russie et son environnement régional. Elle prônait la création d'une zone économiquement et politiquement intégrée, composée par les Etats membres de la CEI, et le renforcement de l'intégration régionale au sein de cette dernière (Tinguy, 2007).

Les choses ont quelque peu évolué ensuite. Selon Arnaud Dubien (Dubien, 2007), on peut distinguer trois phases depuis l'arrivée de Vladimir Poutine au pouvoir en 2000. Pendant le premier mois de sa présidence, il prit acte de l'échec de la CEI, adopta une attitude plus pragmatique et plus respectueuse des partenaires et privilégia les relations bilatérales dans la CEI au détriment de démarches régionales plus hasardeuses. La CEI n'était plus une fin en soi. La politique russe fut plus active et la Russie normalisa ses relations avec des pays proches. Puis, à partir du 11 septembre 2001, Vladimir Poutine décida de coopérer avec l'Occident, notamment avec les États-Unis, en Asie centrale. Il sembla ainsi renoncer à l'idée que les relations internationale étaient un jeu à somme nulle et à mener une politique orientée par quelques grands objectifs : lutte contre le terrorisme, gestion des crises en Asie centrale, semi intégration dans l'OTAN, dialogue énergétique. Son idée était qu'il ne fallait pas épuiser la Russie dans l'établissement un ordre mondial multipolaire, car elle n'en avait pas les moyens, et qu'il fallait mettre l'accent sur d'autres thèmes (moderniser la Russie en s'intégrant dans l'économie mondiale).

Récemment, devant les révolutions de couleur, on a assisté à ce qu'Arnaud Dubien appelle une « rechute doctrinale » (Dubien, 2007) et à un nouveau durcissement du régime marqué à nouveau par un antagonisme avec l'Union européenne et États-Unis. Selon V. Poutine, la Russie est le deuxième pôle d'attraction dans l'espace européen. Elle doit donc avoir une place politique et diplomatique conforme à cette représentation. C'est la thèse développée également par Dmitiri Trenin, selon qui la Russie tente de reconstituer un système dont elle est le centre et ne souhaite plus être une composante périphérique d'un système organisé autour des États-Unis et de l'Union européenne (Trenin, 2006). Cette évolution est contraire à l'idée même d'une plus grande intégration entre la Russie et l'UE, quelles qu'en soient les modalités. Moscou a donc réactivé la doctrine du monde multipolaire, développée en 1996 par Evgeni Primakov. Selon cette doctrine, il faut : 1. donner la priorité à l'intérêt national et refuser de voir la Russie reléguée dans un rôle de second de l'Occident tout en évitant les tensions avec ce dernier ; 2. instaurer un monde multipolaire, mener une politique multi-axiale (ou multi-vectorielle) pour concurrencer celle des États-Unis et condamner un ordre mondial dominé par une seule superpuissance ; 3. développer les relations avec les pays d'Europe occidentale qui aspirent à avoir une identité propre ; 4. constituer un axe « Moscou-Pékin-Delhi », mener une politique indépendante de celle de l'Union européenne et des États-Unis à l'égard de l'Iran, de l'Irak et de la Yougoslavie ; 5. poursuivre l'intégration de la Russie dans un monde globalisé pour ne pas l'isoler.

V. Poutine abandonna en 2005 l'idée d'une CEI comme principal instrument d'intégration régionale. Il reprit l'idée que la CEI est une structure créée pour parvenir à un divorce civilisé des anciennes républiques soviétiques. Elle est devenue au plus un forum régional de discussion permettant de débattre et éventuellement de régler des problèmes communs. Toutefois, il a conservé l'idée de faire avancer la Russie sur la voie de l'intégration régionale avec certains pays voisins au sein d'organisations régionales alternatives telles que la Communauté économique eurasiatique (CEEAA), l'Espace économique unique, l'Union douanière ou l'OTSC... Cela est confirmé par la stratégie de sécurité nationale signée en 2008 par le président Medvedev :

« Le développement de coopérations bilatérales et multilatérales avec les Etats membres de la Communauté des Etats indépendants est la priorité de la politique étrangère de la Russie. La Russie s'efforcera de développer le potentiel d'intégration et de coordination à l'échelle régionale et subrégionale dans l'espace formé par les pays membres de la CEI, principalement dans le cadre de cette organisation mais aussi de l'Organisation du Traité de Sécurité collective et de la Communauté économique eurasiatique qui ont une influence stabilisatrice divers domaines [...] La Russie renforcera la Communauté économique eurasiatique comme noyau de l'intégration économique régionale et comme instrument pour la mise en œuvre de grands projets communs d'importance régionale en matière d'eau et d'énergie, d'infrastructures, d'industrie et autres » (*Strategija Natsionalnoj Bezapasnosti Rossijskoj Federatsii do 2020 goda*).

Une interview du ministre russe des Affaires étrangères Igor Ivanov en 2004 résumait bien cet état d'esprit :

« S'il n'y a pas de néo-impérialisme russe dans les pays de l'ex-Urss, Moscou y conserve des intérêts stratégiques. La doctrine Poutine ne consiste-t-elle pas à créer une zone de sécurité autour de la Russie ? C'est la doctrine officielle du ministère de la Défense. Nous ne voulons pas exercer de pression militaire mais, du point de vue de la sécurité, les pays de la CEI (Communauté des Etats indépendants. NDLR) ; nos voisins immédiats, ont une importance cruciale. Nous ne sommes pas intéressés par Haïti, contrairement à la France. Mais nous sommes très concernés par notre entourage direct. Des dizaines de millions de citoyens russes vivent dans l'étranger proche. Nous n'avons pas de frontière avec ces pays, pas de régime de visas. Si quelqu'un franchit la frontière entre l'Afghanistan et le Turkménistan, il peut aller sans entrave jusqu'à Moscou ». ¹⁰⁸

En fait, le discours politique russe vis-à-vis de la CEI est ambigu. On peut s'interroger par exemple sur l'idée selon laquelle la Russie ne veut pas officiellement reconstruire une zone influence unique dans la CEI. En promouvant des associations qui visent déjà un haut niveau d'intégration, elle

¹⁰⁸ *Le Figaro*, 6 mars 2004

cherche à empêcher les membres de la CEI à ouvrir des négociations bilatérales directes avec d'autres partenaires. Les déclarations officielles sont ambiguës sur ce point. Selon le ministre russe des Affaires étrangères, l'espace post-soviétique « n'a jamais été le fief de la Russie, et il n'est pas question de concurrencer les autres pays pour les sphères d'influence ».¹⁰⁹

Officiellement, on parle à Moscou d'établir des relations avec la CEI sur un mode pragmatique : on privilégie des liens fondés sur les principes de l'économie de marché et sur des normes internationales, on prône la fin des subventions systématiques... C'est ce que rappelle Lavrov en 2005 lors d'un déplacement en Ouzbékistan :

« Nous avons l'intention de fonder nos relations économiques avec les pays de la CEI sur les principes du marché. Telles sont également les normes de l'OMC à laquelle nous voulons tous adhérer [...] Dans l'espace de la CEI, il est nécessaire d'adapter une politique pragmatique orientée en premier lieu vers le renforcement des relations économiques parce que l'économie constitue la base sur laquelle il est possible de développer une intégration politique réelle et durable [...] La CEI sera dans un avenir prévisible le marché le plus important pour l'écoulement des produits de nos industries de transformation ».¹¹⁰

Lors de ce déplacement, il a également évoqué les quatre principaux axes de la coopération de la Russie avec les pays de la CEI : la coopération commerciale et économique « fondée sur une intégration opérée à différents niveaux et à différentes échéances en comité restreint (où participeront certains membres de la Communauté) », le développement de la coopération humanitaire « notamment dans les domaines de l'enseignement, de la santé publique, de la science et de la culture », « le développement de garanties globales de sécurité et de stabilité, de souveraineté des Etats, de leur intégrité territoriale et d'inviolabilité des frontières », la « résistance conjointe aux nouveaux défis et menaces, dont le terrorisme international, la criminalité transnationale organisée, les migrations illégales ».¹¹¹

¹⁰⁹ Interview accordée au *Politicheski Journal*, 3 mai 2005. Un mois plus tard, S. Lavrov déclarait : « Les intérêts des pays d'Occident dans l'espace de la CEI (Communauté des Etats Indépendants) ne doivent pas léser les intérêts légitimes de la Russie [...] Nous comprenons les intérêts de nos partenaires occidentaux dans l'espace de la CEI. Ils sont liés aux menaces terroristes, à l'accès aux matières énergétiques et à la possibilité d'investir dans cette région. Ce sont des intérêts nationaux légitimes, mais leurs méthodes de réalisation doivent être également compréhensibles. L'essentiel est que ces méthodes soient transparentes, qu'elles reposent sur le droit international et ne lèsent pas les intérêts légitimes de la Russie [...] Je ne vois pas de contradiction entre le rapprochement avec l'Union européenne et l'approfondissement de l'intégration de la Russie et de l'Ukraine au sein de l'espace économique unique. Ces deux processus peuvent se compléter [...] Les rapports russo-ukrainiens sont plus profonds que n'importe quelle conjoncture politique. Ils sont déterminés par l'histoire, la culture, les intérêts économiques et les liens très étroits entre les gens. Ils continueront à reposer sur cette base objective » (Libre Belgique, 24 juin 2005). En même temps, l'administration russe juge que « la démocratisation forcée de certains Etats de la CEI est inacceptable » (*Ria Novosti*, 21 octobre 2005).

¹¹⁰ *Ria Novosti*, 21 octobre 2005.

¹¹¹ *Idem*.

Les dirigeants de la Russie soulignent régulièrement l'idée qu'il existe des liens spéciaux entre la Russie et les pays de la CEI. C'est ce qu'a fait le président Poutine en avril 2006 lors d'une réunion de la CEI :

« Les peuples de la CEI représentent une communauté socioculturelle. C'est là que réside leur avantage concurrentiel dans le monde moderne et il serait stupide de ne pas en profiter [...] Il est important que nos peuples aient pris conscience qu'ils habitent dans des états indépendants sur un immense espace eurasiatique, profitant des avantages de l'indépendance et représentant une communauté socioculturelle [...] Cette communauté nous procure d'importants avantages concurrentiels dans le monde global moderne. Il serait stupide de ne pas en profiter [...] Bien que depuis longtemps l'URSS n'existe plus, la base humaine commune n'a pas disparu. Depuis longtemps l'URSS n'existe plus. Pourquoi se tracasser au sujet d'un espace humain commun ? Le fait est que cette base humaine commune n'a pas disparu. Elle vit, elle existe. Qui plus est, elle est très demandée [...] Nous sommes attirés les uns par les autres. Et nous sommes fiers de tout succès, aussi modeste soit-il, obtenu par nos peuples ».¹¹²

Le Panorama de la politique étrangère de la fédération de Russie de 2007 rappelle en outre que

« les relations avec les pays de la CEI sont la priorité essentielle de la politique étrangère de la Russie. Ici, sont concentrés nos intérêts dans le domaine de la sécurité et de l'économie, d'ici partent de sérieux défis, y compris l'immigration illégale et le crime organisé. La Russie est intéressée à ce que le long de ses frontières se trouvent des Etats amis, florissants, démocratiques et stables [...] aucun partenaire extérieur ou format d'intégration alternatif ne pourra remplacer le rôle de la Russie tant sur le plan bilatéral qu'en CEI en général et aux formats de l'intégration à plusieurs niveaux. Le résultat final souhaitable est la création d'un système économique, qui garantisse le développement efficace de chacun de ses membres [...] La création d'une méthode réaliste, attrayante pour les partenaires, pour avancer progressivement vers l'économie de marché et la démocratie pourrait devenir le gage du leadership de la Russie dans l'espace de la CEI ».¹¹³

Même si le pouvoir russe reconnaît que la CEI manque d'efficacité et qu'elle ne peut en aucun cas devenir une organisation régionale aussi intégrée que l'Union européenne, il ne renonce pas à l'idée de relancer l'intégration sur d'autres bases : « Le besoin en intégration dans l'espace post-soviétique apparaîtra tôt ou tard chez la majorité des ex-républiques de l'URSS. A l'étape actuelle, l'intégration réelle dans l'espace de la CEI est effectuée en petit format. La Communauté

¹¹² Dépêche de l'agence Itar-Tass, 14 avril 2006.

¹¹³ *Le Panorama de la politique étrangère de la fédération de Russie de 2007* et tous les documents relatifs à la doctrine de politique étrangère de la Russie sont disponibles sur le site Internet du ministère des affaires étrangères de la Fédération (www.mid.ru).

économique eurasiatique (CEEa) est le noyau des processus d'intégration ».¹¹⁴ Tout cela est dans l'esprit de la stratégie de politique étrangère publiée en 2000 qui insistait sur l'importance de la CEI et sur le statut très particulier de la Russie dans cette région : le document présentait la Russie comme le seul noyau possible (*iadr*) de toute intégration régionale au sein de l'ancienne URSS.

Dans le même temps, l'élite dirigeante conçoit la Russie comme un membre de la civilisation européenne certes, mais pas de l'Occident. Elle se voit comme un pôle d'attraction à part, implicitement concurrent de l'UE et des États-Unis qu'elle reconnaît comme les deux autres piliers de la civilisation européenne (Royer, 2005). Les dirigeants russes estiment que le modèle de développement proposé par l'UE n'est pas le seul possible et qu'il ne peut pas être appliqué à la Russie. Ludovic Royer rappelle même qu'il n'est pas rare d'entendre des politiciens russes souhaiter que leur pays demeure « à jamais un centre de force indépendant » (Karaganov, 2005). Le résultat serait la construction d'une Europe partagée par deux puissances dotées chacun d'une sphère d'influence (Vlasova, 2004).

On retrouve là les thèmes de l'Europe continentale et du monde multipolaires, mobilisés récemment encore par le nouveau président russe, Dmitri Medvedev, dans son discours Berlin : « Le plus important à l'heure actuelle, c'est que le système bipolaire artificiel est en train de céder la place à un système international polycentrique plus naturel avec les Nations Unies en son centre [...] Bien sûr, les Nations unies doivent se moderniser afin de mieux correspondre aux réalités d'un monde multipolaire d'aujourd'hui ».¹¹⁵

4.3.7 Méfiance et volonté croissante de maintenir l'Union européenne à distance

La Russie s'est souvent alarmée de l'élargissement de l'OTAN vers l'est. Inversement, elle a longtemps prêté une attention moins fébrile à l'élargissement de l'Union européenne. Toutefois, le discours a peu à peu changé au gré de la montée en puissance d'un certain anti occidentalisme dans une partie des élites politiques russes. Indéniablement, les révolutions de couleur et l'adhésion des pays baltes à l'OTAN ont modifié le climat. A partir de 2004, on sent ainsi poindre une irritation profonde non seulement contre les États-Unis mais aussi contre l'UE, peu à peu présentée comme une organisation qui pratique l'ingérence. Le pouvoir russe reprend ce qui est dit déjà dans le concept de politique étrangère de 2000, mais de façon plus appuyée et décomplexée (Gomart, 2006a et 2008) : la place particulière de la Russie dans l'espace ex-soviétique demeure un leitmotiv de la politique étrangère russe. C'est dans cet état d'esprit que s'exprime par exemple en 2006 Nikolai Bordiouja secrétaire général de l'Organisation du Traité de Sécurité collective dans une interview

¹¹⁴ *Panorama de la politique étrangère de la Fédération de Russie, Ministère des affaires étrangères de Russie*, 2007.

¹¹⁵ D. Medvedev, discours de Berlin, 5 juin 2008.

au *Moskovski Komsomolets* (11 janvier 2006) : « Sur le territoire de l'ex-URSS, toute structure sans la participation de la Russie est vouée à l'échec [...] Ce n'est pas parce que nous sommes plus grands, plus intelligents et plus forts. Tout simplement, nous sommes un pays immense qui, par définition, influence tous les processus. Par conséquent, c'est une pure perte de temps que de tenter de passer outre la Russie et de créer un petit chez-soi ». ¹¹⁶

Cette façon de voir les choses est largement partagée par les dirigeants russes et par une partie de la classe politique. Il explique que l'état d'esprit vis-à-vis de l'Union européenne a beaucoup changé depuis quelques années. Le président Poutine et son successeur n'hésitent jamais à dire que la Russie et l'UE sont interdépendantes. Mais on voit bien se développer depuis 2000 une inquiétude, voire une irritation et finalement une hostilité de la Russie vis-à-vis de l'Union européenne. Cette dernière est de plus en plus perçue comme une entité qui s'immisce dans une région où la Russie a des intérêts particuliers :

- En 2000, l'administration russe avait dit qu'elle n'approuvait pas un élargissement de l'UE jusqu'à ses frontières notamment à des pays comme la Lettonie et l'Estonie. Cela avait suscité une réaction de Günter Verheugen alors Commissaire européen en charge de l'élargissement : « Si la Russie veut discuter avec nous des problèmes qui découlent du processus d'adhésion, elle en a le droit. Mais nous n'accepterons pas que la Russie cherche à influencer sur le processus d'adhésion [à l'UE] en tant que tel ». ¹¹⁷
- Le vice-ministre des affaires étrangères russe s'est rendu à Bruxelles le 5 juillet de cette même année pour faire part des inquiétudes de la Russie vis-à-vis de l'élargissement et d'autres thèmes comme la création de la force européenne de réaction rapide.
- En novembre 2000, lors d'une rencontre Poutine-Blair à Moscou, le premier a exprimé le souhait que la force d'intervention européenne décidée au sommet de Saint-Malo soit constituée dans la transparence et la clarté.
- L'année suivante, la relation UE-Russie se déroulait dans un assez bon climat sur fond de renforcement de la coopération contre le terrorisme. Moscou chantait même à nouveau la louange de l'élargissement de l'UE, mais le communiqué final du sommet Russie – UE disait qu'il fallait « veiller à ce que l'élargissement ne trace pas de nouvelles lignes de séparation en Europe, mais qu'il tisse des liens encore plus étroits entre l'Union élargie et la Russie ». ¹¹⁸ La conférence de presse révéla cependant quelques motifs d'inquiétude pour la Russie (problème de l'enclave de

¹¹⁶ ITAR TASS, 11 janvier 2006.

¹¹⁷ Déclaration faite lors d'une conférence de presse à la fin de sa visite officielle à Tallinn. Agence Reuters, 31 mars 2000.

¹¹⁸ Sommet Russie-UE, Bruxelles, 3 octobre 2001.

Kaliningrad, statut des russophones dans les pays baltes, attitude de l'UE sur la Tchétchénie, problème du régime des visas...).

- En 2002 et en 2003, les thèmes dominants de la relation UE – Russie furent les visas, la Tchétchénie, les conséquences de l'élargissement. Dans une interview donnée aux *Izvestia* en janvier 2003, Igor Ivanov (ministre russe des Affaires étrangères) déclarait : « Le processus d'élargissement de l'UE ne doit pas aboutir à la réapparition de quelconques lignes de division, à la détérioration des positions économiques de la Russie sur les marchés des pays adhérents à l'Union européenne. Ce serait contreproductif pour la Russie, ainsi que pour l'Europe unifiée ».

- En 2004, le ton des autorités russes change. Sergei Lavrov déclare son inquiétude sur les conséquences commerciales de l'élargissement de l'Union européenne : « Aujourd'hui, en raison des quotas imposés aux livraisons d'acier et de céréales russes, des mesures anti-dumping contre les principales catégories de marchandises exportées et de l'absence d'accès aux marchés de l'UE des produits agricoles russes soumis au contrôle vétérinaire, nos exportateurs perdent chaque année environ 400 millions euros [...] malheureusement on n'a pas réussi à liquider complètement les difficultés apparues pour la Russie à la suite de l'élargissement. Ainsi, à partir du 1^{er} mai, les marchés des "dix" se sont fermés à notre production agricole ».¹¹⁹

- Cette inquiétude se double d'une irritation russe sur la question tchétchène en mai de la même année. La Russie appelle l'Union européenne « à cesser ses tentatives "insensées" d'appeler Moscou à mener des négociations politiques avec les combattants tchétchènes ».¹²⁰

- En décembre 2004, le président Poutine appelle la Turquie à prendre en compte, lors des négociations d'adhésion, des éventuelles conséquences de son entrée dans l'UE pour la coopération russo-turque : « Je souhaite à la Turquie plein succès lors des négociations sur son admission à l'UE [...] C'est le choix du peuple turc et de la direction turque. Mais je suis convaincu que lors de ces négociations il faut garder à l'esprit, en plus de l'objectif final, les résultats qui apparaîtront après la réalisation de cet objectif [...] Ces besoins seront inévitablement croissants à la lumière des rythmes de la croissance économique de la Turquie, qui nous paraissent d'ailleurs comme très bons [...] Pourtant, l'UE impose des contraintes limitant les importations de produits énergétiques en provenance d'un seul pays. Je ne crois pas que la Turquie réussisse à obtenir des ressources énergétiques aussi importantes autre part [...] Vous voyez mieux que moi ce qu'il faut faire, mais lors des négociations il appartient de prendre en compte tous les aspects de l'adhésion ayant trait aux intérêts nationaux turcs ».

- L'irritation atteint son comble fin 2004 pendant la révolution orange. Dans un communiqué de novembre 2004, Vladimir Poutine jugeait « inadmissibles » les réserves européennes sur l'élection

¹¹⁹ Itar-Tass, 15 juin 2004.

¹²⁰ Interview de Sergueï Lavrov publiée par *Vremia Novostei*, le 18 mai 2004.

ukrainienne. En décembre, il adressait une sorte mise en garde, à l'occasion d'une visite en Espagne. Il commençait en affirmant que « si l'Ukraine veut entrer dans l'Union européenne et qu'on l'y accueille, alors nous ne pourrions que nous en réjouir [...] Nous avons avec l'Ukraine des relations particulières, des relations économiques étroites et une coopération industrielle serrée ». Toutefois, il terminait en déclarant que « l'intégration de cette partie russe de l'économie ukrainienne (sic) dans l'UE se répercuterait sans doute favorablement sur la Russie ».¹²¹ Puis, le 4 décembre, la Douma votait à la quasi-unanimité une résolution dénonçant l'approche qualifiée d'unilatérale des Européens en Ukraine et leur ingérence qui provoque le "chaos". Une semaine avant, le conseiller du Kremlin Sergueï Iastrjembski avait accusé les Occidentaux de mener une politique agressive via « la démocratie de rue » et « l'anarchie » dans les pays de la zone d'influence russe, en ex-URSS, citant pêle mêle la « révolution de la rose » en Géorgie en 2003, le renversement de Slobodan Milosevic en Serbie en 2000 et même le mouvement mené par *Solidarité* en Pologne dans les années 1980.¹²²

En 2009 que les réactions russes ont atteint leur comble, prenant souvent un tour polémique et plus agressif. Ce surcroît de tension a été causé par le lancement du partenariat oriental de l'Union européenne en avril et mai sous la présidence tchèque. Le décor fut planté sans ambiguïté lors du sommet Russie-UE de Khabarovsk avec les déclarations du président Medvedev à l'occasion de la conférence de presse :

« L'Union européenne n'a pas convaincu pour l'instant la Russie des avantages que présente le projet de Partenariat oriental [...] Tout partenariat vaut mieux qu'un conflit, mais ce qui nous décontenance, c'est que certains pays tentent de faire de cette structure un partenariat contre la Russie. [...] Nous ne voudrions pas que le Partenariat oriental se transforme en partenariat contre la Russie parce qu'il y a des préalables. Nous avons des relations de partenariat avec l'OTAN, mais malgré ce format spécial de rapports, les récents événements (le conflit au Caucase) ont mis à rude épreuve nos relations et ont manifesté sa faiblesse. Aujourd'hui, les tentatives pour rétablir ces relations de partenariat se heurtent à des difficultés [...] Il n'y a pas de rapport direct ni de corrélation avec le Partenariat oriental, mais je ne voudrais pas que ce partenariat consolide les relations de certains pays à position antirusse avec les autres Etat d'Europe. Si ce n'est pas le cas, s'il s'agit simplement d'une coopération économique normale, tant mieux, nous n'avons rien contre, et nous souhaitons plein succès à un tel partenariat [...] Cependant, je voudrais souligner que certains points nous préoccupent ».

Plus tard, l'administration russe s'est exprimée de façon plus explicite encore. Le 18 mai, le délégué permanent russe auprès de l'UE, Vladimir Tchijov, déclarait :

¹²¹ Itar-Tass, 10 décembre 2004.

¹²² AFP, 4 décembre 2004.

« Depuis sa création, le programme de Partenariat oriental de l'Union européenne contraint ses participants à choisir entre la Russie et l'UE. La Russie souhaite que la mise en œuvre de cette initiative ne débouche pas sur l'apparition de nouveaux clivages en Europe ni de nouveaux facteurs d'irritation dans les relations, tant entre les six pays (participant au programme) et la Russie, qu'entre la Russie et l'Union européenne dans son ensemble. Il importe aussi que cette initiative ne place aucun pays devant un dilemme artificiel : soit regarder vers l'avant et se projeter dans un avenir radieux aux côtés de l'UE, soit se tourner vers un passé ténébreux avec la Russie. Malheureusement, les signes de cet état d'esprit sont apparus dès la formation du Partenariat oriental [...] Ainsi, la Belarus a reçu une sorte d'ultimatum, tout à fait inadmissible, tant par sa forme que par son contenu. Minsk était notamment menacé de rester en dehors du Partenariat oriental et de l'ensemble du consensus européen s'il reconnaissait l'indépendance de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie ».¹²³

La Russie interprète donc le partenariat oriental comme une sorte d'acte politique visant à rogner sa sphère d'influence. Cela explique que l'année 2009 a été marquée par une longue série de déclarations caustiques de Moscou contre l'Union :

- Le 8 mai, le ministre russe des affaires étrangères, Sergueï Lavrov, a mis directement en cause le partenariat, craignant qu'il ne suscite « de nouvelles lignes de partage » au sein du continent : « Certains veulent que les pays de ce partenariat fassent le choix entre la Russie et l'Union européenne ».¹²⁴

- L'inquiétude russe est renforcée par le fait que le partenariat oriental a été largement inspiré par la Pologne, dont les relations avec la Russie sont chroniquement mauvaises. Déjà le 6 mai, le ministre russe des Affaires étrangères avait demandé que l'UE « prenne en compte les intérêts de tous ceux qui opèrent en Europe [...] afin de former un espace commun dans tous les domaines et non pas de tracer des lignes de division sur le continent ».¹²⁵

- En fait, la Russie n'accorde pas de crédit aux explications de l'UE qui tente de convaincre Moscou que le partenariat oriental n'est pas une machine de guerre antirusse. Sergei Lavrov avait fait part de sa perplexité fin avril lors d'une visite à Luxembourg : « Nous avons entendu les déclarations de Bruxelles assurant qu'il ne s'agissait ni d'une tentative de créer une nouvelle sphère d'influence ni d'un processus dirigé contre la Russie. Nous voulons y croire, mais je ne cacherai pas que certains commentaires de cette initiative de l'UE nous ont mis sur nos gardes [...] Nous avons entendu des déclarations de Bruxelles affirmant que ce n'est pas une question d'extension de sphère d'influence

¹²³ Ria Novosti, 18 mai 2009.

¹²⁴ *Le Monde*, 9 mai 2009, propos recueillis lors d'une rencontre à Varsovie entre S. Lavrov et son homologue polonais, R. Sikorski).

¹²⁵ Ria Novosti, 6 mai 2009.

et que c'est un processus qui n'est pas vraiment dirigé contre la Russie. Nous aimerions bien y croire [...] Nous devons attendre et voir ce qui va se passer... ».¹²⁶

Dans certains cas, les officiels russes ne se contentent pas de s'interroger à voix haute par le biais de canaux officiels. Ils prononcent presque des accusations. Le 26 mars 2009, le porte-parole du ministère russe des Affaires étrangères (MID), Andreï Nesterenko, déclarait : « Les participants potentiels au Partenariat oriental sont parfois confrontés à un dilemme artificiel qui les amène à choisir entre l'Union européenne et la Russie. Moscou ne manque pas de remarquer la pression exercée sur Minsk dans sa politique extérieure ».¹²⁷ Déjà, le 21 mars 2009, Sergei Lavrov avait accusé l'UE de tenter de se constituer une « sphère d'influence » en « brutalisant » le Belarus pour qu'il ne reconnaisse pas l'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du sud : « Cela fait des années que nous disons (aux Européens) qu'isoler le Belarus est une erreur, donc nous n'avons rien contre, mais à condition de respecter le principe que nous ne jouons pas de petits jeux et que nous ne mettions pas ces pays devant un mauvais choix en leur disant : "soit vous êtes avec nous, soit vous êtes contre nous". [...] Nous ne voulons pas de situations où certains de nos amis occidentaux voyagent en Asie centrale, sont reçus par des présidents et leur disent "vous devez choisir : soit vous serez une colonie russe, soit vous ferez partie de notre groupe". C'est un jeu qui ignore complètement les droits de ces pays [...] Nous comprenons les intérêts des Européens et des Américains au Caucase et en Asie centrale [...] Mais nous voulons que ces intérêts soient promus par des méthodes compréhensibles et transparentes ».¹²⁸

La Russie interprète donc le partenariat oriental comme un projet européen de construction d'une aire d'influence à ses dépens. Le problème n'est pas tant de savoir si c'est vrai ou faux mais plutôt de souligner que la Russie associe comme une sorte de réflexe pavlovien l'idée de partenariat avec celle d'influence, comme s'il y avait là un automatisme, comme si les deux choses se confondaient. Elle ne craint pas le fait que l'UE finisse par l'attirer à elle, car cela est hautement improbable. Elle craint l'apparition de lignes de clivage entre elle et ses voisins proches. Aussi voit-elle dans le partenariat une menace contre ses propres projets d'intégration régionale, dans lesquels elle s'attribue un rôle de leader naturel.

¹²⁶ Agence Europe, 30 avril 2009. Cette déclaration reprend celle que le ministre avait faite le 21 mars à Bruxelles concernant le partenariat oriental : « On nous accuse d'avoir des sphères d'influence, mais qu'est-ce que c'est que ce partenariat oriental ? Est-ce une sphère d'influence incluant le Belarus ? » (*EIS – Europolitique Energie*, 7 avril 2009).

¹²⁷ *Ria Novosti*, 27 mars 2009.

¹²⁸ *Ria Novosti*, 21 mars 2009.

4.4 Les visions du monde et de l'Europe en Ukraine : l'identité et la vocation européennes encore mal assurées d'un pays divisé par un double tropisme géopolitique

4.4.1 Représentations de l'Europe et de l'Ukraine dans la tradition intellectuelle ukrainienne

Les discours officiels ukrainiens ne forment pas un corps monolithique qui propose une vision cohérente du monde et de l'Europe. Il existe des nuances notables entre les représentations et les discours des différents partis de pouvoir que sont le Bloc Timochenko, le NUAP (Notre Ukraine - Autodéfense populaire) de l'ancien président V. Iouchtchenko ou le Parti des Régions du nouveau président V. Ianoukovitch. Il existe aussi de grandes différences entre les régions, en raison des circonstances très particulières qui ont marqué l'histoire de l'Ukraine où l'émergence d'une identité nationale qui reste hésitante (Lepesant, 2005). Toutes ces différences posent d'autant plus de problèmes d'interprétation que des partis politiques aux discours discordants peuvent faire partie à tel ou tel moment d'une même coalition de gouvernement. Dans ce cas, quel discours politique et quelles représentations doivent être considérés comme références dans le cadre d'une analyse géopolitique. La question se posait à partir de 2007 au moment où l'ancien président V. Iouchtchenko, communément présenté dans la presse occidentale comme pro occidental, était flanqué d'un gouvernement dirigé par le premier ministre Ianoukovitch, présenté comme pro russe. Elle pose d'autant plus de problèmes que, lors des élections de 2004, on a pu voir qu'il n'y avait pas de corrélation évidente entre la répartition géographique de la population dite « russe » en Ukraine et le vote en faveur du candidat Ianoukovitch (Lepesant, 2005). Toutefois, même s'il s'agit de raccourcis caricaturaux, ces faits renvoient à une certaine réalité et à des différences de sensibilités réelles. Autre difficulté, les discours politiques des équipes au pouvoir sont instables. Les représentations véhiculées par les forces démocrates au pouvoir depuis 2005 ne sont pas les mêmes que celles des gouvernements qui gravitaient autour du président L. Koutchma à partir des années 1990. Gilles Lepesant souligne ces faits dans son ouvrage sur l'Ukraine en parlant de la capacité de ce pays et de cette société à « articuler plusieurs imaginaires et plusieurs représentations de l'Etat ukrainien » depuis la disparition de l'Union soviétique (Lepesant, 2005). Autant de problèmes redoutables qui, cependant, ne rendent pas impossible une analyse géopolitique des visions ukrainiennes du monde et de l'Europe. Même si nombre de discours politiques sont de pure circonstance dans tous les partis politiques, ils présentent des récurrences et des points communs qui doivent être soulignés. De telles récurrences, remises dans leur contexte, permettent de pointer du doigt des représentations communes à partir desquelles on peut saisir la façon dont l'Ukraine voit le monde et la façon dont elle se voit dans le monde et en Europe.

Parmi les représentations les plus répandues en Ukraine, il y a celle qui fait de ce pays une composante de l'Europe, même si des divergences existent sur le contenu et les limites de cette dernière. Depuis le XIX^e siècle, de nombreux auteurs qui ont joué un rôle significatif dans l'émergence du nationalisme ukrainien se sont exprimés sur ce point avec netteté. Gilles Lepesant rappelle le contenu des principaux textes qui ont été écrits autour de ce thème (Lepesant, 2005). Pendant l'entre-deux-guerres, Mikola Khvyliovy prônait par exemple une orientation européenne pour l'Ukraine. Pour lui, l'Europe représentait la liberté, le développement et la dignité et, *in fine*, le seul moyen pour l'Ukraine d'atteindre la maturité culturelle et spirituelle. Mykola Zerov invitait les Ukrainiens à ne pas s'effrayer d'une éventuelle contamination psychologique de l'Europe et à mieux assimiler les sources de la culture européenne. En fait, chez plusieurs auteurs existait la conscience aiguë du fait que l'Ukraine était dans une relation très dissymétrique avec la Russie et qu'il fallait développer une relation directe avec l'Europe sans passer par celle-là. Cela incite à penser que, pour de nombreux nationalistes ukrainiens, l'Europe et la Russie étaient deux entités sinon opposées du moins distinctes.

Le projet de rattacher directement la culture ukrainienne à la culture européenne s'inscrivait dans une tradition plus ancienne, comme le rappelle encore une fois Gilles Lepesant (Lepesant, 2005). Au XVIII^e siècle, Hrygori Skovoroda s'était intéressé à l'influence des Lumières sur la culture ukrainienne et Ivan Kotliarevski s'était inspiré de l'histoire d'Enée pour rédiger sa propre *Enéide*. Au XIX^e siècle, enfin, *L'Histoire de la Rous'* fit largement appel aux idées des Lumières pour mieux rappeler comment l'Ukraine avait été asservie par les Tsars.

La place de l'Ukraine a également intéressé plusieurs intellectuels qui inspirèrent en partie le mouvement eurasiste dans les années 1920-1930 (Zhurkhenko, 2009). En 1850, l'historien ukrainien Duchinski posait quelques idées fortes notamment celle selon laquelle le fleuve Dniepr marquait la limite entre l'Europe humaniste et chrétienne et à la Russie. Selon lui, celle-ci appartenait au monde « touranien » despotique qui s'étendait jusqu'à l'océan Pacifique. Il est vrai que Duchinski avait des origines polonaises et qu'une forte tradition polonaise rattachait soit l'Ukraine en entier soit sa partie occidentale à la Pologne. Et il y avait chez un grand nombre de membres de l'élite intellectuelle ukrainienne naissante le sentiment que l'Ukraine était une région limitrophe dont il fallait mieux définir l'appartenance. Les eurasistes considéraient que l'Ukraine faisait parti du monde orthodoxe et par conséquent du même ensemble que la Russie. Les eurasistes prirent par exemple part à la rédaction d'un ouvrage collectif qui prétendait dessiner les limites occidentales de l'Eurasie en suivant le tracé du fleuve Niemen, du Bug occidental et de la San vers

le delta du Danube.¹²⁹ Ils se plaçaient dans l'héritage de la pensée slavophile qui mettait volontiers l'accent sur l'idée d'union de la Russie et de l'Ukraine mais en plaçant l'idée du partage d'un même territoire (Russie, Ukraine Asie centrale) avant l'existence de fondements culturels linguistiques et religieux communs. Toutefois, si les eurasistes considéraient les Ukrainiens comme une branche de la nation russe, ils soulignaient que l'Ukraine avait une certaine originalité en raison de sa situation géographique ambiguë sur une limite occidentale de l'Eurasie.

Les leaders du premier mouvement nationaliste ukrainien furent fortement influencés par le statut politique de l'Ukraine, qui était encore au XIX^e siècle une province de l'empire russe. Mettant l'accent sur l'idée d'émancipation, ils eurent très tôt pour souci de présenter l'Ukraine comme une nation européenne et présentèrent l'Europe comme une alternative à la Russie, sans forcément rejeter radicalement l'idée d'une inscription de l'Ukraine dans le vaste ensemble eurasiatique. L'historien ukrainien Mykhailo Hrushevskyi développa l'idée que l'Ukraine avait participé à l'histoire européenne et qu'il existait depuis longtemps des liens solides entre la Rous' de Kiev et l'Europe, alors que le monde oriental de la steppe était représenté de façon négative. Il développa aussi l'idée que l'Ukraine représentait la pointe orientale avancée de l'Europe et qu'elle avait protégé cette dernière des invasions mongoles.

A côté cette tradition, d'autres historiens ukrainiens, alors en exil (V. Lypynskij, I. Rudnytskij) développèrent l'idée d'une Ukraine qui aurait été la synthèse entre l'est et l'ouest, mais en assimilant l'est à Byzance et non à la Russie. Le spécialiste ukrainien de géographie politique S. Rudnytskij (1877-1937), développant des thèses proches de celles de Friedrich Ratzel, essaya de définir les frontières de l'Ukraine, posant ainsi les bases d'une théorie géopolitique eurasiste de ce pays, préconisant la colonisation des régions les plus proches par le peuple ukrainien. Il mit l'accent sur l'idée que l'Ukraine occupait une position médiane entre l'Europe et l'Asie moyenne et qu'elle devait au maximum tirer profit de cette situation géographique particulière, comme voie de passage entre l'est et l'ouest, largement ouverte sur la mer Noire et disposant d'un réseau hydrographique permettant de pénétrer profondément à l'intérieur de terres. Selon Rudnytskij, « les buts géopolitiques principaux de l'Ukraine étaient d'obtenir l'accès à la mer Noire et de protéger le territoire à l'est et au sud-est, où l'Ukraine n'a pas de frontière naturelle » (Zhurzhenko, 2009). L'Eurasie est donc traditionnellement une zone d'intérêt majeure pour l'Ukraine, entre autres comme zone de colonisation, mais Tatiana Zhurzhenko souligne que Rudnytskij ne la mythifie pas, contrairement aux eurasistes russes. Selon Rudnytskij, il n'y a pas d'identité commune des peuples eurasiens.

¹²⁹ *Le Continent Eurasie*, republié à Moscou, en 1997.

L'historien Y. Lypa (1900-1944) développa quant à lui une doctrine géopolitique de l'Ukraine fondée sur une vision nationaliste anti-russe. Reprenant certaines idées de Rudnitskij, il considérait que la Transcaucasie, située plus à l'est, constituait une région d'importance vitale pour l'Ukraine en raison de ses matières premières. Par ailleurs, le Caucase pouvait constituer une zone de passage vers des partenaires considérés comme importants (Turquie, Iran, Inde et Chine). Selon lui, l'Ukraine pourrait prochainement former avec la Transcaucasie et la steppe caucasienne un ensemble régional cohérent issu de la désintégration de la Russie qu'il pressentait comme prochaine. Pour donner une certaine légitimité à cette idée, il affirmait que les Ukrainiens et les peuples de Transcaucasie étaient différents des Russes sur un plan biologique, ce qui était censé rendre impossible toute assimilation (Zhurzhenko, 2009).

Cette rapide présentation montre certaines constantes dans les représentations géopolitiques de l'Ukraine. Cette dernière est toujours représentée non pas comme un isolat et en elle-même, mais dans sa situation géographique très particulière au voisinage de la Russie, que ce voisinage soit perçu comme positif ou comme négatif, et de l'Europe. Le nationalisme ukrainien a eu très souvent un caractère antirusse dès son apparition. Inversement, l'Ukraine est souvent représentée comme une composante de l'Europe, conçue peut-être davantage comme un corpus de valeurs et d'idées héritées de la tradition des Lumières que comme une entité territoriale dotée de limites claires. Inversement, la Russie n'est pas considérée comme une partie de l'Europe par certains auteurs. Donc, même si l'idée d'Eurasie ou celle de pont entre l'est et l'ouest ne sont pas absentes des travaux de tel ou tel auteur, l'Ukraine se définit traditionnellement davantage comme un Etat européen que comme un Etat eurasiatique (Lepesant, 2005) dès lors que la notion d'Eurasie semble indiquer une sorte de proximité ethnoculturelle ou politique avec la Russie. Il n'empêche que, pour certains auteurs, les régions eurasiatiques les plus proches (steppes situées à l'est de l'Ukraine et Transcaucasie éventuellement) constituaient une zone d'intérêt évidente, au même titre que la mer Noire. Dans la mesure où le voisin russe était solidement implanté dans cette région, il devenait difficile de développer une représentation de l'Ukraine sans prendre en compte ce voisinage.

4.4.2 L'Ukraine dans les représentations des élites politiques

Dans une grande partie des élites politiques, l'idée que l'Ukraine est un Etat avant tout « européen » est solidement ancrée. On la retrouve dans de nombreux documents ou discours officiels prononcés par des personnalités de différentes tendances. C'est très clair en particulier dans la *Stratégie de Sécurité de l'Ukraine*, adoptée par un décret présidentiel le 12 février 2007. Le mot « Europe » ou

« européen » apparaît 24 fois. Inversement, le mot Russie n'apparaît que trois fois. Outre cela, le document établit une distinction voire une opposition entre la Russie et l'Europe. Cela signifie que, pour au moins une partie de la classe politique ukrainienne, la Russie n'est pas un Etat européen. Inversement, on constate une confusion entretenue entre « Europe » et « Union européenne ». L'Europe est définie comme la région du monde où certaines valeurs sont enracinées : la démocratie, la liberté, l'Etat de droit, les droits de l'homme, la recherche du bien-être de la population, la recherche du règlement pacifique des conflits, la division des pouvoirs, la recherche du multilatéralisme, le développement de la société civile... Dans la troisième partie, par exemple, il est dit que « la démocratisation progressive de l'Ukraine et la réalisation du choix européen nécessitent une amélioration de l'Etat et du système de gouvernement. Celui-ci doit être fondé sur des valeurs démocratiques européennes qui permettent et garantissent le caractère ouvert et la transparence de ses activités ».¹³⁰ Dès la présentation des dispositions générales, il est dit que « l'Ukraine est un Etat souverain, unitaire et européen fondé sur l'état de droit, qui possède sa propre histoire ». Le texte rappelle que la Révolution orange de 2004 a joué le rôle de catalyseur dans le processus de démocratisation de l'Ukraine. Le pays « a déclaré sans ambiguïté son envie de prendre une place appropriée dans la communauté des nations européennes ». La révolution a fait apparaître de nouvelles possibilités pour reformer la société ukrainienne sur des fondements démocratiques. Autant d'éléments qui posent une différence implicite mais fondamentale entre la Russie et l'Europe.

Ces idées ont été développées et promues à un niveau tout à fait officiel dès le lendemain de l'arrivée du président Iouchtchenko au pouvoir. Le représentant permanent de l'Ukraine auprès de l'Union européenne, M. Speck, s'exprimait en ces termes en 2005 à Bruxelles lors d'une journée d'étude organisée par le Parti populaire européen :

« Nous sommes obligés de travailler dur pour gagner ce que d'autres pays de l'Europe orientale ont acquis comme un dû. Je parle de la reconnaissance formelle du droit de l'Ukraine à prendre sa place dans une Europe unie, c'est-à-dire essentiellement dans l'Union européenne. Des millions d'Ukrainiens réclament la reconnaissance d'une perspective d'adhésion pour leur pays car ils ont prouvé qu'ils étaient des Européens dans le plein sens du terme... Les aspirations européennes de la nation ukrainienne correspondent complètement à sa situation géopolitique dans le continent, à la culture, à l'histoire et à la mentalité du peuple européen. L'Ukraine n'est pas seulement un éclat d'empire déchu. C'est une vieille nation européenne et le deuxième plus grand Etat européen ».¹³¹

¹³⁰ *National Security Strategy of Ukraine*, 2007.

¹³¹ Discours prononcé le 8 mai 2005, lors d'une journée d'étude du PPE au Parlement européen.

On remarquera dans la fin de cette citation que, très diplomatiquement, l'ambassadeur ukrainien reconnaît à la Russie le statut d'Etat européen puisqu'il affirme que l'Ukraine est le deuxième Etat européen le plus vaste. Mais c'est déjà beaucoup moins clair dans la Stratégie de sécurité publiée deux ans plus tard.

La plupart des discours de politique étrangère du président Iouchtchenko vont dans le même sens. Lors de son allocution pour le jour de l'Indépendance le 24 août 2008, la dimension européenne était mise en exergue : « L'Ukraine poursuit le processus géopolitique d'unification de l'Europe. La démocratie et l'esprit européen (*europeanism*) sont des qualités intrinsèques de notre peuple. Notre retour total dans la maison unique européenne est un objectif à court terme et est une perspective déjà accessible ». Encore une fois, ce discours établit une confusion volontaire et explicite entre l'Europe, l'Union européenne et la démocratie. L'allocution – notamment l'utilisation de l'expression « notre retour » - doit amener les auditeurs à penser que la Russie ne serait pas totalement ou pas du tout membre de la famille européenne alors que l'Ukraine en ferait partie. Dans un récent article rédigé par le président ukrainien consacré à la question de l'approvisionnement énergétique,¹³² on retrouve le même leitmotiv : « ... désormais le gaz russe est devenu une arme. Tant que les pays qui dépendent du gaz russe restent divisés, nous nous mettons dans une situation de dépendance. En tant que grands importateurs d'énergie, l'Ukraine et l'Union européenne ont clairement un intérêt commun. La sécurité énergétique pour l'Ukraine, pays de transit majeur, est aussi la meilleure garantie de la sécurité énergétique de nos voisins européens. La sécurité énergétique de l'espace européen élargi est en conséquence indivisible... ». L'article n'inclut pas la Russie dans ce que le président Iouchtchenko appelle « l'espace européen élargi », mais l'Ukraine en fait partie.

Dans un autre article publié en mai 2005 par le service de presse de la présidence ukrainienne, il fournit une vision ukrainienne du processus constitutionnel au sein de l'Union européenne :

« La question des limites tant actuelles que futures de l'UE figure d'une manière importante dans ces débats. Cette question a été stimulée par la «révolution orange» qui a dit un « Oui » retentissant à une Ukraine européenne par les valeurs et par les principes. Ces événements ont rappelé l'appartenance géographique et historique innée de l'Ukraine à la civilisation européenne et ont confirmé son lien identitaire et politique avec l'Europe. Ainsi, la « révolution orange », tout en attirant l'attention de la communauté internationale sur l'Ukraine, a durablement inscrit son projet d'avenir à l'ordre du jour européen. Quant à savoir quelles peuvent être les limites de l'Union européenne, c'est le texte même du

¹³² *Wall Street Journal*, 17 février 2009.

traité constitutionnel qui fournit la réponse : « L'Union est ouverte à tous les Etats européens qui respectent ses valeurs et qui s'engagent à les promouvoir en commun [...] L'Ukraine aspire à une relation stable, transparente et constructive avec la Russie, notre grand voisin et partenaire stratégique [...] Nos aspirations européennes et euro-atlantiques tiennent compte des intérêts de la Russie. En France, certains hommes politiques de renom considèrent qu'une reconnaissance de la vocation européenne de l'Ukraine pourrait être interprétée comme étant dirigée contre la Russie. Je pense que c'est une idée erronée. Car comment peut-on considérer à titre négatif l'établissement aux abords de la Russie d'un espace de démocratie, de respect des droits de l'homme, de pluralisme politique et de libre entreprise économique ? »

Le fait d'utiliser l'expression « aux abords » et d'associer de façon systématique l'idée de pluralisme démocratique avec la catégorie « Europe » révèle encore une fois une vision particulière. Selon le président Iouchtchenko et les membres de son parti, l'Europe s'arrête clairement à la frontière orientale de l'Ukraine. La Russie n'en fait pas partie. Cela ne signifie pas dans l'esprit du président que la Russie doit être tenue pour quantité négligeable. Elle est toujours présentée comme un grand partenaire stratégique, mais elle n'est pas en Europe. C'est ce qu'il a rappelé lors d'une conférence de presse à la BBC en janvier 2005 :

« Nous devrions être amis avec la Russie. Elle est notre voisin et notre éternel partenaire stratégique. Elle forme notre zone d'intérêt stratégique. Je suis convaincu que l'Ukraine est une zone d'intérêt stratégique pour la Russie aussi... Et la chose que je voudrais souligner, c'est que l'intégration européenne n'est pas une alternative à des relations de voisinage avec la Russie. Tant à l'est qu'à l'ouest, il y a des intérêts ukrainiens. Nous souhaitons affirmer ces intérêts au plus haut niveau dans nos relations avec nos partenaires stratégiques : l'Europe et la Russie. »

L'extrait de cette interview ne s'achève pas, une fois n'est pas coutume, sur une confusion entre Europe et Union européenne. Mais le fait d'opposer Europe et Russie peut être interprété de deux façons. D'une part, c'est un message politique clair : l'Ukraine fait partie de l'Europe et peut à ce titre entrer facilement dans l'Union. D'autre part, c'est une représentation de l'Europe qui exclut la Russie.

Cela dit, les positions exprimées dans tel ou tel document officiel émanant des services présidentiels n'épuisent pas la question des représentations de l'Europe dans la classe politique ukrainienne. Les visions de l'Ukraine et de l'Europe sont diverses. Les positions officielles de l'ancien président Iouchtchenko et de l'ancien premier ministre d'alors, Viktor Ianoukovitch, présentaient une différence de taille. Le second soulignait à l'envi l'idée que l'Ukraine est un pays européen mais sa

conception de l'Europe est plus large que celle de Iouchtchenko. C'est ce qui ressort d'un discours prononcé au sommet de Davos en janvier 2007 :

« La mise en œuvre du choix européen de l'Ukraine (est un) objectif stratégique de mon gouvernement en matière de politique étrangère... Nous sommes prêts à discuter de cette question avec M. Oli Rehn pour lancer des négociations d'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne. Mais nous sommes conscients que nous n'atteindrons pas l'objectif dans un futur proche pour des raisons bien connues. Le développement de relations amicales et mutuellement bénéfiques dans tous les domaines avec la Russie fait partie intégrante du choix européen de l'Ukraine ».

En d'autres termes, M. Ianoukovitch a une conception plus englobante de l'Europe alors que celle de l'ancien président ukrainien était plus exclusive et restrictive. Implicitement, M. Ianoukovitch signifie que la Russie fait aussi partie du choix européen de l'Ukraine. Cela dit, ces visions ont pour caractère commun de montrer l'Ukraine dans la famille européenne et d'accepter le principe de l'intégration éventuelle du pays dans un ensemble plus vaste, en l'occurrence l'Union européenne, dont l'identité est fondée sur des valeurs présentées comme communes. Cela se traduit directement dans les faits : depuis plusieurs années, à l'assemblée générale de l'ONU, l'Ukraine vote systématiquement de la même façon que les pays de l'Union européenne toutes les résolutions relatives à la situation des droits de l'homme dans tel ou tel pays ; alors que la Russie et le Belarus ont toujours voté inversement.¹³³

4.4.3 Les représentations de l'Ukraine et de l'Europe dans l'opinion publique ukrainienne : prégnance d'une forte composante Est-Ouest et identité nationale problématique

L'opinion des citoyens ukrainiens est au moins aussi importante que celle de la classe politique. Elle apporte de très sérieuses nuances à ce qui vient d'être dit. Il est possible de s'en faire une idée assez précise à partir des enquêtes sociologiques réalisées dans les années 2000 par la revue ukrainienne *National Security and Defense*, liée au centre d'analyse Razoumkov.¹³⁴ Les conclusions de ces enquêtes montrent à quel point le choix européen de l'Ukraine est plus une orientation politique propre à une partie des élites qu'une conception largement partagée par l'opinion. Cela vient du fait que l'identité nationale ukrainienne demeure problématique plus de 15 ans après la disparition de l'URSS. Tant que cette question ne sera pas réglée, les représentations de l'Europe et

¹³³ Merci à Laurent Beauguitte, UMR Géographie-Cité, pour cette information. On peut se reporter au site Internet des Nations unies à l'adresse suivante : www.un.org/documents/garesolution.shtml pour consulter les compte-rendus des assemblées générales.

¹³⁴ Les résultats de l'enquête sont disponibles dans plusieurs numéros de la revue *Nationale Security and Defence* : 2007 n°2, 2008 n°6 et 2010 n°2.

de la place de l'Ukraine dans l'Europe demeureront scindées entre plusieurs représentations divergentes voire incompatibles.

A la question « A quelle tradition culturelle vous rattachez-vous ? », seulement 6,4 % des personnes interrogées ont répondu « A la tradition paneuropéenne » en 2007. Les variations régionales étaient faibles. Le score le plus élevé était atteint dans l'ouest du pays avec 8,8 % et le plus faible dans l'est avec 4,7 %. La faiblesse de ces chiffres n'est pas surprenante. Le fait que l'Ukraine soit la première référence citée par les personnes interrogées (58% en moyenne), y compris dans l'est du pays, révèle un processus de construction identitaire en marche. Cela apporte en tout cas un bémol à ritournelle européenne chantée par une partie de la classe politique.

A la question « Selon vous, quelle sera la tradition culturelle dominante en Ukraine dans 20 ou 25 ans ? », seulement 17,8% ont répondu : « Une tradition paneuropéenne », contre 37 % qui ont répondu : « Une tradition ukrainienne » et 24,7 % : « Différentes traditions dans les différentes régions du pays ». La tradition culturelle russe n'a été citée que par 3,3 % des répondants.

A la question « Vous sentez-vous européen ? », 11,9 % ont répondu « oui » et 21,9 % « plutôt oui », ce qui fait un total de moins de 34 % en 2007. Là aussi, cela apporte de sérieuses nuances aux discours tenus par certaines élites politiques. En 2007, les réponses « oui » et « plutôt oui » recueillent 48,3 % des réponses dans l'ouest du pays, 35,3 % dans le centre, 34% dans le sud et seulement 24,1 % dans l'est. Le contraste entre l'est et l'ouest n'est pas surprenant et correspond grosso modo à la répartition géographique des populations d'origine russe. Inversement, les personnes qui ont répondu « non » et « plutôt non » étaient 60,7 % pour l'ensemble du pays, 45,1 % dans l'ouest, 59,1 % dans le centre, 58,8 % dans le sud, 72 % dans l'est. On peut voir que même dans l'ouest, souvent présenté comme pro occidental et pro européen dans la presse, le statut de l'Europe comme référence identitaire n'est pas assuré puisque les réponses négatives sont plus nombreuses que les réponses positives. Même dans l'ouest du pays, les écarts sont sensibles. C'est en Transcarpatie que l'adhésion à une tradition culturelle européenne est la plus forte (plus de 32 % des personnes interrogées). Ailleurs, les chiffres sont plus bas : Lviv, 27,8 %, Ternopil, 27,8 %, Rivne, 22,1 %, Tchernivtse, 19 %. La relative faiblesse du sentiment d'appartenance européen est confirmée par d'autres études. White, Korosteleva et McAllister montrent par exemple que 50 % des personnes interrogées en 2005 en Ukraine ne se sentaient pas du tout européennes, contre 28 % de personnes qui se sentaient européennes ou plutôt européennes (White, Korosteleva, McAllister, 2008).

A la question « Vous sentez-vous européen, avez-vous le sentiment d'appartenir à la culture et à l'histoire européenne ? », les réponses « oui » et « plutôt oui » ont baissé dans les dernières années : 36,1 % en avril 2005, 31,2 % en décembre 2006, 32,4 % en avril 2007, 31,8 % en avril

2008 et 31,4 % en novembre 2009. Les réponses « non » et « plutôt non » ont recueilli 58 %, 61,9 %, 60,5 %, 59,2 % et 63,4 %. Là aussi, les différences régionales sont sensibles. En novembre 2009, les réponses « oui » et « plutôt oui » recueillaient 53,4 % dans l'ouest, 31,8 % dans le centre, 18,7 % dans l'est et 30,7 % dans le sud. Les réponses « non » et « plutôt non » variaient entre 21,9 % dans l'ouest et 45,9 % dans l'est.

A la question « A quel point vous sentez-vous proches de certaines régions de l'Ukraine ou de certains pays voisins du point de vue des mentalités, des coutumes et des traditions ? », on constate que la Russie et le Belarus recueillent davantage de réponse que les pays voisins membres de l'Union européenne, y compris dans l'ouest du pays. Là, le Belarus et la Russie recueillent 4,5 % et 4,3 % de réponses contre 4 % et 3,6 % pour la Hongrie et la Slovaquie. Dans cette partie du pays, seule la Pologne recueille plus de réponse, ce qui n'est pas surprenant.

Plusieurs questions ont été posées en 2007 aux russophones d'Ukraine, groupe de population qui comprend des personnes qui se définissent soit comme russes soit comme ukrainiennes ethniques :

- Parmi cette population, l'idée qu'une tradition culturelle paneuropéenne dominera en Ukraine dans 20 ou 25 ans est très minoritaire : 17,5 % en moyenne pour l'ensemble de l'échantillon.
- Pour une partie importante, c'est une tradition ukrainienne qui jouera un rôle dominant, surtout parmi les personnes de nationalité ukrainienne qui reconnaissent l'ukrainien comme leur langue maternelle mais utilisent principalement le russe à la maison.
- A cet échantillon de population a également été posée une question sur la politique étrangère de l'Ukraine : « Quelle doit être la priorité de l'Ukraine en matière de politique étrangère ? ». Les réponses montrent que la position de l'Union européenne est loin d'être assurée. En moyenne, plus de 48 % des personnes ont répondu la Russie en priorité, tandis que l'UE ne recueillait que 26 % des réponses. La CEI apparaît en troisième position, loin derrière, avec 5,9 % en moyenne parmi les quatre groupes de population qui forme l'échantillon des Ukrainien russophones. A l'échelle de l'ensemble de la population ukrainienne, la popularité de l'Union européenne est plus grande depuis le début des années 1990, mais elle subit des fluctuations importantes.

L'ancrage européen de l'Ukraine est une idée largement diffusée par la classe politique mais elle n'est pas majoritaire dans la population. Cela ne signifie pas pour autant que les Ukrainiens ethniquement russes ou que les russophones souhaitent que l'Ukraine se rapproche de la Russie. La première référence identitaire de l'ensemble de la population, quelle que soit la façon dont elle se

définit sur le plan ethnique, est l'Ukraine. Un patriotisme ukrainien existe bel et bien et se renforce. Pour autant, l'enquête montre que le processus d'identification national ukrainien demeure hésitant, ce qui se traduit par des orientations non moins hésitantes en matière de politique étrangère au sein de la population. L'Union européenne et l'Europe sont des tropismes bien identifiés, mais finalement fragiles, de l'Ukraine dans les relations internationales. Aucun des deux ne domine l'autre de façon indiscutable.

Le centre Razoumkov a d'ailleurs mené plusieurs études sur les orientations géopolitiques des Ukrainiens dans les années 1990, montrant un renforcement sensible des différences régionales. Au lendemain des élections de 2004 et de la Révolution orange, le pourcentage de population favorable à l'Union européenne (toutes appartenances ethniques confondues) comme priorité de la politique étrangère de l'Ukraine était variable selon les régions : 67 % en février 2005 dans l'ouest du pays, 52 % dans le centre et entre 19 % et 21 % seulement dans le sud et l'est (contre 55 % et 71 % de personnes favorables à la Russie dans ces deux dernière régions respectivement). Ces chiffres expliquent en partie certaines hésitations de l'Ukraine dans sa doctrine de politique étrangère depuis la disparition de l'Union soviétique. Ils confirment l'idée développée par Gilles Lepesant selon qui une grande partie des Ukrainiens est animée par la volonté de maintenir une équidistance vis-à-vis de l'UE et la Russie : le rapprochement avec l'UE dans les années 1990 a été plus toléré par l'opinion publique que vraiment souhaité (Lepesant, 2005). Il est probable qu'il en soit de même depuis l'arrivée de V. Iouchtchenko au pouvoir à la fin de l'année 2004 et depuis l'élection de V. Ianoukovitch.

En 2007, le centre Razoumkov a dressé une synthèse de nombreuses grandes enquêtes d'opinion faites dans l'ensemble des régions du pays de 2000 à 2006.¹³⁵ Deux idées fortes sont confirmées : l'état de l'opinion publique vis-à-vis de l'Union européenne est instable avec une succession de périodes où l'idée d'adhésion à l'Union européenne est très populaire et de périodes où elle l'est moins ; il existe encore des contrastes régionaux d'opinion vis-à-vis de la qualité des relations – et de la façon dont elles doivent évoluer – avec l'Union européenne, d'un côté, et la Russie, de l'autre. Quels sont les enseignements de cette enquête dans le détail ?

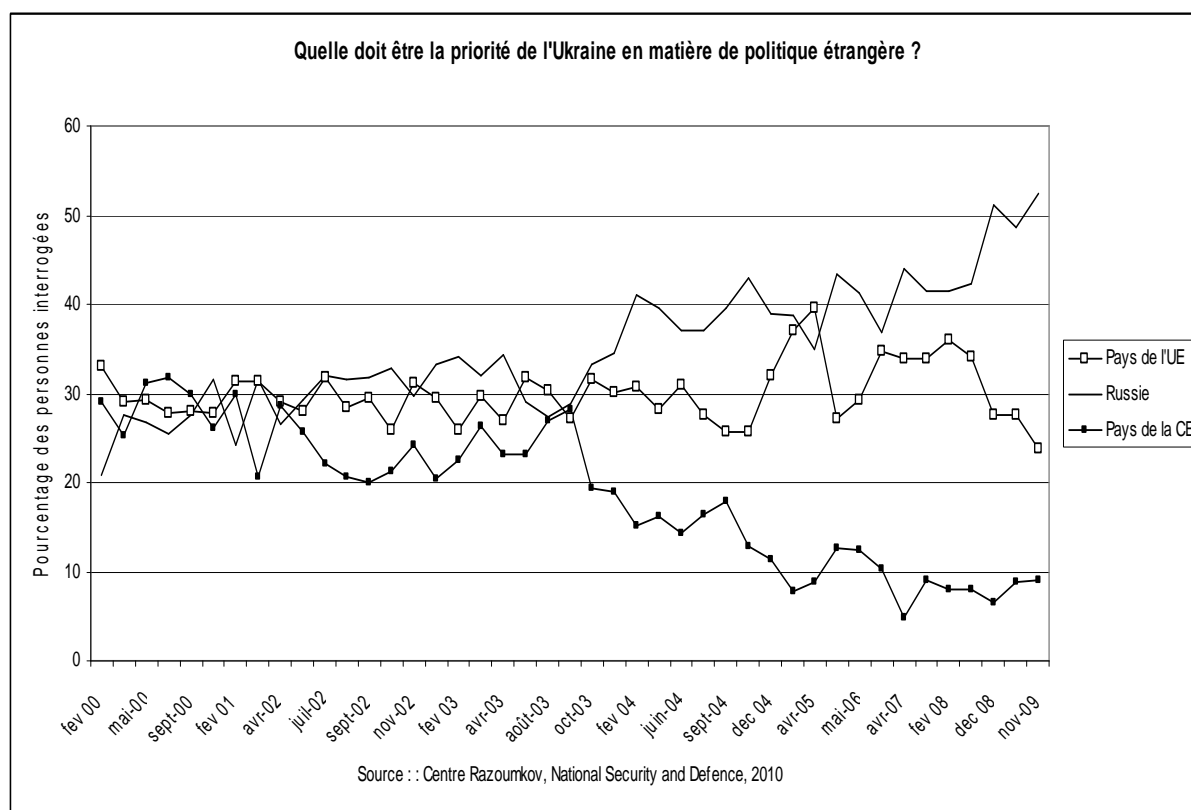
Plusieurs enquêtes ont montré qu'une majorité des citoyens ukrainiens ne se sentaient pas européenne : 61,9 % des personnes interrogées en décembre 2006 répondaient « non » ou « plutôt non » (contre 58 % en avril 2005 et 60,3 % en septembre 2005) alors que 36,1 % seulement répondaient « oui » ou « plutôt oui » (proportion en baisse depuis avril 2005). Cela peut être interprété de plusieurs manières : soit ces personnes estiment que leur identité, au sens fort du mot,

¹³⁵ Ukrainian Citizens on the European Integration, *National Security & Defence*, 2007, n° 2, pp.32-52

n'est pas européenne ; soit elles estiment que le niveau de développement socio économique de l'Ukraine est tellement bas en comparaison avec les standards européens qu'ils ont le sentiment de ne pas vivre dans un pays européen, ce qui rejaillit sur leur propre identification. Les différences régionales sont fortes : seulement 31,9 % des personnes se sentaient européennes pour l'ensemble du pays, mais plus de 55 % dans l'ouest avec une tendance à l'augmentation entre 2005 et 2006, alors que la proportion baissait dans le centre et l'est.

En ce qui concerne l'identité européenne de l'Ukraine, le tableau est très nuancé : une majorité des personnes interrogées en décembre 2006 estimait que l'Ukraine n'était pas un pays européen si on observait son niveau de développement économique (72,2 %) et social (72 %) et son fonctionnement politique (65,3 %). Plus étonnant, la moitié estimait que l'Ukraine n'était pas un pays européen sur le plan culturel non plus : 48,1 % des personnes pensaient ainsi, contre 39,3 % qui estimaient que l'Ukraine est un pays européen sur le plan culturel. Pour toutes ces personnes, l'identité européenne de l'Ukraine se résume donc à sa situation géographique (73,1 %) et à son histoire (55,2 %). En novembre 2009, les représentations avaient peu évolué : les personnes interrogées estimaient en majorité que l'Ukraine était dans l'Europe géographiquement (79,7 %) et historiquement (54,4 %), mais pas culturellement (33,8 %), politiquement (17,9 %), socialement (11 %) et économiquement (7 %).

Graphique 41



L'orientation de l'opinion publique en matière de politique étrangère est également instable (graphique 41) car elle présente des variations aussi fréquentes que brutales. Jusqu'au début de l'année 2004, la part des Ukrainiens favorable à l'établissement de relations prioritaires avec les pays de l'Union européenne oscillait entre 26 % et 33 %. Le plus bas a été atteint juste avant les élections présidentielles de fin 2004 avant de remonter brutalement pour atteindre presque 40 %.

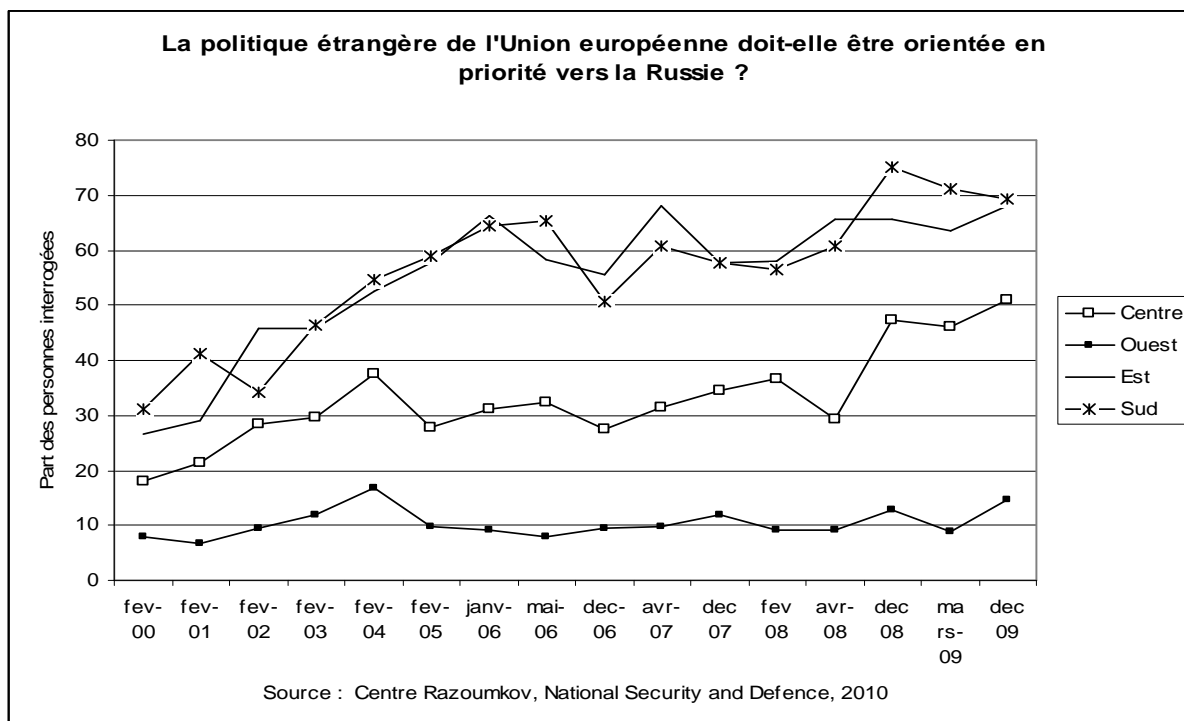
Outre cette instabilité, c'est la croissance tendancielle du tropisme russe qui domine l'évolution de l'opinion publique depuis 2003, alors que l'idée d'orienter la politique étrangère de l'Ukraine vers les pays de l'UE ne cesse de perdre son soutien, avec une chute de 20 points de pourcentages en 6 ans. Le graphique montre enfin que l'évolution du tropisme des pays de la CEI est exactement l'inverse de celui de la Russie. L'idée de s'orienter vers les autres pays de la CEI est de moins en moins populaire dans l'opinion, mais elle conserve le soutien toutefois d'un nombre deux fois plus élevé de personnes que l'orientation vers l'UE.

Dans le détail, les profils régionaux sont très contrastés. L'opinion publique de la partie ouest du pays est très favorable à une politique étrangère très orientée vers les pays de l'UE, alors que l'opinion publique souhaite une orientation vers la Russie dans l'est et le sud (graphiques 42 et 43), alors que le centre est toujours en position intermédiaire. Il y a indubitablement plusieurs Ukraines dont les populations ne voient pas la place de leur pays de la même façon dans l'espace européen avec des orientations géopolitiques très contrastées à l'intérieur d'un double tropisme : l'UE d'un côté, la Russie de l'autre. A noter, que les États-Unis apparaissent très en retrait dans ces sondages, avec entre 6,4% et 1,2% d'opinions favorables seulement (moyennes nationales) selon les moments entre février 2000 et décembre 2006. A noter aussi que, pour une majorité d'Ukrainiens, l'orientation de la politique étrangère du pays vers l'Union européenne reposait principalement à ce moment-là sur la personnalité et les choix de l'ancien président Iouchtchenko. Si celui-ci était affaibli, l'orientation vers l'Union européenne l'était aussi.

Graphiques 42



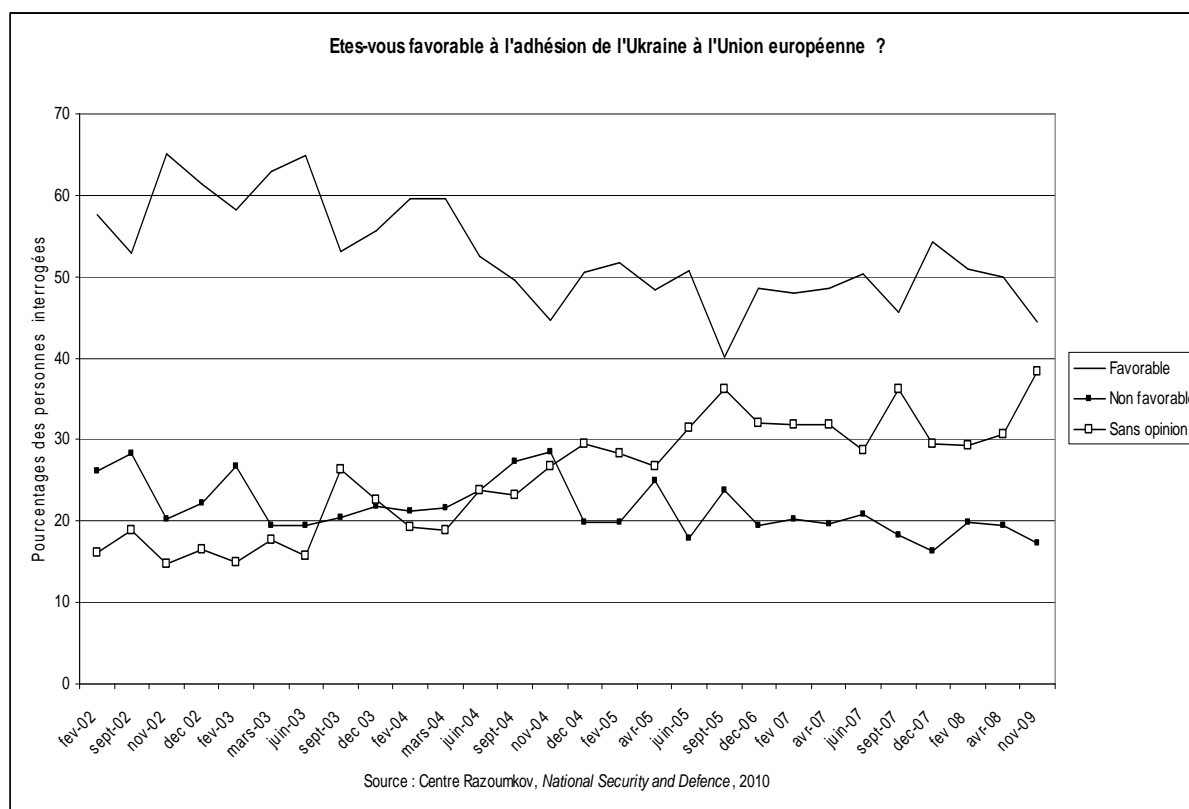
Graphique 43



Une majorité des Ukrainiens est tendanciellement favorable à l'adhésion de leur pays à l'Union européenne (graphique 44). Cependant, on remarque deux évolutions depuis 2002 dans les sondages

d'opinion réalisés par le Centre Razoumkov : une baisse sensible de la part des personnes favorables à l'adhésion (65,1 % en novembre 2002, 44,4 % en septembre 2009) et une augmentation de la proportion des indécis sans opinion (14,7 % en novembre 2002 et 38,3 % en septembre 2009), alors que la part des personnes défavorables est stable autour de 20 %. A noter que c'est dans l'ouest du pays que la proportion des personnes favorables à l'adhésion est la plus élevée (généralement 10 à 15 points de plus que la moyenne nationale). On peut ajouter qu'en décembre 2006 plus de 62 % des personnes interrogées estimaient que les dirigeants ukrainiens n'étaient pas prêts à gouverner le pays dans le respect des normes promues par l'Union européenne (contre 16,5 % de personnes seulement qui pensaient le contraire) et seulement 26,5 % des personnes pensaient que le projet d'adhésion pouvait être une idée qui unifierait l'ensemble des régions du pays (contre 46,5 % qui pensent le contraire).

Graphique 44



Tout cela éclaire certains aspects de la politique étrangère de l'Ukraine depuis le début des années 1990. Une bonne partie de la presse, française notamment, plaque sur ce pays une grille de lecture est – ouest ou pro-russes *versus* pro-européens. S'il est vrai qu'une partie des Ukrainiens perçoit leur pays comme une sorte d'entre deux, le positionnement politique des uns et des autres est beaucoup plus complexe. Le président L. Koutchma, qui a dirigé le pays jusqu'en 2004, n'était pas

un pro russe monolithique dont l'attention aurait été orientée exclusivement vers Moscou. Le président V. Iouchtchenko n'était pas non plus uniment pro occidental exclusif et son adversaire et V. Ianoukovitch n'est pas un pro russe anti occidental primaire. L'Ukraine a depuis longtemps une politique étrangère dite multivectorielle. Cela signifie que le pays tente de conserver en permanence plusieurs fers au feu pour maintenir de bonnes relations avec l'ensemble de ses voisins et sauvegarder ses marges de manœuvre (Lepesant, 2005). Conserver l'équilibre, même avec quelques variations, est considéré comme la meilleure façon de consolider l'indépendance acquise en décembre 1991 (Sheer, 2005) et d'éviter de trop forte pression extérieures de la Russie et de l'Union européenne.

Pour illustrer cette idée, on peut rappeler que le président Leonid Koutchma, soi-disant pro russe, et son prédécesseur M. Kravtchouk, ont toujours refusé de signer la charte de la CEI. L'Ukraine n'a donc jamais été totalement intégrée à cette organisation, ce qui montre le caractère très relatif du tropisme russe sur la classe politique. Elle n'a jamais non plus été intégrée aux constructions économiques alternatives promues par Moscou (Espace économique unique et Union douanière). Une déclaration faite par le président Koutchma en 1999, au lendemain de sa réélection, résume assez bien la situation : après avoir rappelé que l'objectif de son pays était l'adhésion à l'Union européenne, il souligne que les électeurs ukrainiens ont voté « à une majorité écrasante » pour le « choix européen » ; il ajoute qu'il « n'y a pas d'alternative à la voie européenne, il n'y a pas d'autre chemin à prendre » ; cependant, il rappelle que l'Ukraine doit « intensifier aussi ses relations avec la Russie (un « partenaire stratégique »), ainsi qu'avec les autres pays de la Communauté des Etats indépendants (CEI) de l'ancienne URSS ».¹³⁶ La doctrine de l'ancien président ukrainien n'a pas varié depuis. Dans une interview accordée en 2008 à l'agence russe Ria Novosti en janvier 2008, il affirmait « qu'aucun fonctionnaire en place n'est en mesure de remettre en cause les rapports fraternels entre nos peuples (peuple russe et peuple ukrainien), qui sont un fait objectif ». Plus loin, à propos de l'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN et à l'UE, il ajoute :

« En principe, je suis partisan de ces projets. En 2002, j'avais soumis au parlement un document minutieusement élaboré intitulé stratégie ukrainienne de "Choix européen". Ma position à cet égard se réduit à ceci : il faut entrer dans l'Europe après avoir réglé trois problèmes fondamentaux chez soi. Il faut premièrement un Etat fiable, deuxièmement une économie compétitive, et troisièmement la formation d'une nation et l'affirmation d'une identité nationale. Je pense que vous vous rendez compte de l'ampleur de ces tâches et du temps qu'il faudra pour les effectuer. Cette intégration suppose une politique dynamique non seulement à l'Ouest, mais aussi à l'Est, notamment l'approfondissement

¹³⁶ Agence Europe, 16 septembre 2000 : « UE / Ukraine. Au somme de Paris, l'UE a reconnu le caractère européen de l'Ukraine »

maximal de la coopération avec la Russie. A propos, cela a été maintes fois mentionné par les leaders de l'UE, des différents pays européens et des États-Unis. Une Ukraine qui serait séparée de la Russie par une "grande muraille chinoise" n'intéresse pas l'UE [...] Bref, j'étais et je reste partisan d'une large coopération avec la Russie dans le cadre de l'Espace économique unique (EEU) ». ¹³⁷

Pour être complète, cette étude des représentations sociales et des doctrines de politiques étrangère dans le voisinage oriental de l'Union européenne devrait être élargie au moins au Belarus, à la Moldavie et aux États du Caucase. Il y a là sans doute un programme de travail d'autant plus nécessaire que tous ces pays sont éligibles à la politique de voisinage et que certains ont officiellement manifesté leur ambition d'entrer un jour dans l'UE (Géorgie et Moldavie). L'état de leurs opinions publiques et l'évolution de leurs orientations de politique étrangère devront être suivis de près. On donnera ici simplement quelques éclairages concernant le Belarus, où les tendances des milieux dirigeants ressemblent à celles qui ont été décrites en Russie. A. Loukachenko rappelle souvent que le Belarus est un pays européen et qu'il est situé au cœur de l'Europe, ¹³⁸ mais qu'il ne doit ni copier le modèle social et politique occidental ¹³⁹ ni s'engager dans une quelconque intégration avec l'Union européenne. Par ailleurs, le président belarusse rejette lui aussi le monde unipolaire. ¹⁴⁰ En revanche, l'état de l'opinion publique est plus hésitant et les représentations sociales de l'Europe et du Belarus sont déterminées par les ressorts d'une identité nationale, dont beaucoup d'observateurs ont dit qu'elle était problématique (Marples, 1998 ; Zaprudnik, 2001 ; Richard, 2002 ; Goujon, 2005) et difficile à cerner.

Il est difficile d'avoir des informations fiables sur l'état de l'opinion publique au Belarus, mais certains instituts fournissent des études sur plusieurs années. Cela permet de déceler quelques tendances intéressantes. Une enquête d'opinion réalisée en 2001 a révélé par exemple que seulement 50 % des personnes interrogées se reconnaissaient comme européennes (contre 34 % dans la même enquête en Ukraine et en Moldavie). ¹⁴¹ Puis un sondage réalisé en mars 2009 par l'IISEPS montrait lui aussi que 52,8 % des personnes interrogées ne se reconnaissaient pas comme européennes, contre 37 % qui se sentaient européennes. Enfin, dans une enquête réalisée en 2004, 63 % des personnes se déclaraient d'accord avec l'idée d'un simple rapprochement avec l'Union européenne, alors que l'adhésion ne recueillait que 25 % d'opinions favorables. Inversement, 70 % des personnes interrogées se déclaraient favorables à un rapprochement avec la Russie. Et seulement 32 % étaient favorables à une unification avec ce pays.

¹³⁷ *Ria Novosti*, 17 janvier 2008.

¹³⁸ Cité par l'agence ITAR-TASS, 5 juin 2009

¹³⁹ Cité par l'AFP, 2 juillet 2009

¹⁴⁰ Interview d'Alexandre Loukachenko, le 2 décembre 2005, à la Télévision d'Etat chinoise

¹⁴¹ Enquête d'opinion citée par A. Goujon (Goujon, 2005).

Ces chiffres révèlent à quel point beaucoup de Belarusses ne souhaitent pas favoriser une seule option au détriment d'une l'autre. Ils ne jouent pas l'ouest contre l'est. Dans ces conditions, l'idée que le Belarus prendrait part à une intégration régionale impulsée exclusivement par l'UE ou bien exclusivement par la Russie est en quelque sorte tenue à distance. C'est ce que montrent les études réalisées régulièrement par l'IISEPS (Annexe 27).¹⁴² L'idée d'une éventuelle adhésion à l'Union européenne semble gagner en popularité depuis 2006 et surtout depuis 2008. Cela peut être une réaction ponctuelle à la suite de différends avec la Russie, notamment les crises gazières dues à la décision de Gazprom d'augmenter le prix de ses livraisons. Par ailleurs, si les Belarusses devaient choisir, de moins en moins se prononceraient en faveur de l'unification avec la Russie. L'UE semblent avoir leur préférence mais la courbe est instable depuis le début des années 2000 et il est possible que sa pente s'inverse à l'avenir. Surtout, l'écart entre les deux options n'est pas encore significatif (Annexes 28 et 29).

Le rapport à l'occident est moins tranché au Belarus qu'en Russie, même si cette catégorie géographique aux contours très flous est bien présente dans l'opinion. Pour seulement 20 % des personnes interrogées, l'occident constitue une menace pour le Belarus. Mais un plus de 28 % des personnes interrogées seulement estiment que le modèle de démocratie occidentale (Union européenne, Amérique du Nord) peut être appliqué au Belarus ; tandis que 43 % estiment que le Belarus ne peut mettre en œuvre qu'un modèle de démocratie qui lui soit propre et qui ne ressemble pas au modèle occidental. Enfin, lorsqu'on demande aux Belarusses de dire comment ils définissent l'occident, en choisissant dans une liste de définitions proposées, les réponses rappellent celles qui sont collectées en Russie par le Centre Youri Levada, mais avec des proportions différentes.¹⁴³

Enfin, peu de personnes souhaitent aujourd'hui au Belarus une reconstitution de l'Union soviétique (Annexe 31). Alors que leur proportion atteignait 55 % en novembre 1993, un an après la disparition de l'Union soviétique, elle atteignait seulement 39 % en novembre 1999, 27 % en novembre 2006 et 21 % en novembre 2008. Inversement, la proportion des personnes défavorables à sa reconstitution a augmenté d'autant : 22 % en novembre 1993 et 63 % en novembre 2008. La baisse de la proportion des personnes favorables à un retour à l'URSS semble indiquer que les Belarusses font leur deuil du passé soviétique. C'est une proportion sensiblement plus élevée qu'en Russie (13 % en Russie en 2008 selon le Centre Youri Levada).

¹⁴² IISEPS (Institut indépendant d'Etudes socioéconomiques et politiques) ou NISEPI (Nezavissimij Institut Sotsialno-ekonomotcheskikh i Polititcheskikh Issledovanii ; www.iiseps.org). Il s'agit d'un institut d'études indépendant fondé au Belarus en 1992 par un groupe d'universitaires, de journalistes, de personnalités politiques et quelques hommes d'affaires. C'est le plus ancien institut de ce genre dans le pays. Dirigé par Alguirdas Degutis, il est actuellement installé en Lettonie.

¹⁴³ Il est toutefois difficile de tirer des conclusions de la comparaison des sondages de l'IISEPS et du Centre Levada car les méthodes d'échantillonnage et d'enquête ne sont pas strictement les mêmes.

Ces chiffres peuvent être interprétés de plusieurs façons. On peut faire l'hypothèse que les Bélarusses font preuve de pragmatisme réaliste. Ils savent que le projet de reconstituer l'URSS a un caractère utopique. D'ailleurs, ce réalisme n'empêche pas la population belarusse de demeurer hésitante sur sa place en Europe et sur le choix d'une ligne claire en matière de politique étrangère. On peut aussi interpréter cela comme un choix plus ou moins conscient. Aller plus dans un sens que dans l'autre, l'ouest ou l'est, a peu de sens sans doute pour une grande partie de la population. L'idée que l'on est dans un entre deux, dans un confins, tendrait plutôt à maintenir le *statu quo* (Richard, 2002). L'IISEPS a par exemple relevé à plusieurs reprises depuis 2006 que les Bélarusses ne souhaitent pas se rapprocher significativement de l'Ouest et de l'Union européenne pour les protéger de la Russie. Les tendances relevées ci-dessus procéderaient donc peut-être moins d'une hésitation que d'un choix : ni l'est ni l'ouest et de bonnes relations avec tous. L'idée d'une adhésion à l'Union ou d'un renforcement très significatif des liens avec celle-ci au détriment de celle-là ne cadre pas avec ce choix (ou plutôt ce « non choix » volontaire) et avec la manière dont les Bélarusses définissent leur identité. Enfin, ce qui peut apparaître comme une hésitation au premier abord peut aussi être dû à la structure ethnonationale de la population. Beaucoup de citoyens sont venus s'installer au Belarus pendant la période soviétique et continuent de se définir comme russes sur un plan ethnique, même s'ils ont fait souche dans ce pays depuis longtemps. L'attachement à la Russie reste donc vivace dans cette partie de la population qui, par ailleurs, est favorable au processus d'unification du Belarus avec la Fédération russe. Pour ces citoyens, il est probable l'idée d'une adhésion à l'Union européenne est mal vécue car elle établirait sans doute une coupure vis-à-vis de la Russie et signifierait la rupture de relations sociales - notamment familiales - anciennes. Une étude de terrain permettrait de vérifier s'il existe une corrélation entre les choix des personnes en matière de politique étrangère et leur perception de leur appartenance ethnique. Cette hypothèse semble confirmée en Ukraine par les travaux du centre Razoumkov au niveau des grandes régions (voir *supra*), puisque les populations des régions de l'ouest et de l'est n'ont pas les mêmes choix de politique étrangère.

4.5 L'Europe idéale dans les yeux des États-Unis : un risque élevé de confusion à Moscou ?

4.5.1 *Les visions américaines du monde et la politique étrangère américaine : empêcher l'émergence ou la résurgence d'hégémon locaux partout dans le monde*

Il n'y a pas davantage aux États-Unis que dans beaucoup d'autres pays une parfaite unité de vision sur l'Europe et sur le monde. Plusieurs représentations cohabitent qui ont un impact sur la manière

dont les États-Unis envisagent l'Union européenne et l'Europe en général. L'élaboration de la politique étrangère américaine est un processus complexe étant donné le nombre élevé des acteurs qui y prennent part. Toutefois, quelques grandes visions du monde se détachent qui seront rappelées brièvement ici car elles ont une incidence évidente sur les affaires européennes, sur l'éventuelle poursuite du processus d'élargissement de l'Union européenne vers l'est (Hassner, Vaïsse, 2003) et sur les réactions russes vis-à-vis de l'évolution de l'Union européenne.

La première vision est celle d'un monde où la communauté internationale jouerait un rôle de premier plan dans les conflits entre États en mettant fin à toutes les agressions. C'est un modèle fondé sur l'idée de sécurité collective, dans lequel les États-Unis ont un rôle prééminent comme *leader* naturel et organisateur de toute coalition internationale. Ce modèle n'est pas nécessairement assorti de représentations territoriales ou géographiques explicites.

La vision développée par Francis Fukuyama (Fukuyama, 1992) a une composante spatiale plus claire. Pour lui, avec la fin des régimes totalitaires, la démocratie libérale et le capitalisme ont gagné la bataille et n'ont plus d'antagonistes. Il n'y aura plus de guerre et de révolution fondées sur des grandes philosophies de l'histoire. C'est ce qu'il appelle la fin de l'histoire et c'est l'Occident qui en est sorti le premier. Les autres parties du monde sont encore dans l'histoire mais doivent en sortir elles aussi peu à peu. Les conflits qui s'y déroulent encore ne remettent pas en cause cette tendance générale.

D'autres visions plus réalistes ont un très large écho. Le monde est encore agité par des tensions et des rivalités entre États, surtout depuis la fin de la Guerre froide. Il est encore marqué par un principe d'équilibre des puissances. Pour certains tenants de cette vision (dont H. Kissinger et Z. Brzezinski), les États-Unis doivent coûte que coûte conserver la stabilité du système mondial et des équilibres régionaux en se plaçant comme arbitre partout où cela est possible. Samuel Huntington met quant à lui l'accent sur l'idée que le XXI^e siècle sera celui des conflits mais pas entre les États (Huntington, 1997). Il s'agira de conflits entre des civilisations qui partagent le monde (africaine, islamique, chinoise, occidentale, hindoue, orthodoxe, bouddhiste, japonaise...). Toutefois, ces guerres ne sont pas inévitables. Il suffirait que le monde s'organise en aires dotées chacune d'un *leader* qui assurerait l'ordre en dernier recours. Chaque civilisation devrait dans la mesure du possible se concentrer sur ses propres affaires et ne pas s'occuper de celles des autres. On aurait là une sorte de doctrine Monroe étendue au monde entier, ou une sorte de Yalta planétaire (Hassner et Vaïsse, 2003). Dans la sphère occidentale, le *leadership* serait exercé par le couple États-Unis - Union européenne. Il faut donc maintenir le partenariat stratégique entre ces deux acteurs et renforcer leur intégration politique, économique et militaire (Huntington, 1997). Parallèlement, la Russie est reconnue comme le *leader* du monde orthodoxe. En affirmant qu'elle a

« de légitimes intérêts dans la sécurité de ses frontières sud », il lui reconnaît même implicitement le statut d'*hegemon* régional. Selon lui, l'ancienne URSS ne fait pas partie de la civilisation occidentale et donc de l'Europe (Huntington, 1997).

Pour d'autres auteurs, qui interviennent dans les débats sur les avantages et les inconvénients respectifs des modèles unipolaires, bipolaires ou multipolaires, le monde est divisé entre un centre (l'Occident) et une périphérie (Hassner et Vaïsse, 2003). Le centre est stable, riche et démocratique. Il semble avoir banni guerres et révolutions. Les conflits n'en ont pas disparu mais ils ne sont pas réglés de manière militaire. Dans la périphérie en revanche, c'est toujours l'état de nature qui domine. Cette partie du monde est encore dominée par les tensions interétatiques et éventuellement la guerre, le désordre, la pauvreté et la famine. Les auteurs restent assez vagues sur la définition exacte du centre et de la périphérie, mais il semble que l'ex-URSS fait partie de la deuxième, tandis que les États-Unis et l'Europe (occidentale et centrale) font partie du premier (Goldgeier et McFaul, 1992). Cette vision était en vogue dans une partie de l'intelligentsia académique et politique américaine avant les attentats du 11 septembre.

Selon Pierre Mélandri et Justin Vaïsse (Mélandri et Vaïsse, 2001), il existe quatre ou cinq stratégies américaines en politique étrangère liées à ces visions :

- La première est le « néoisolationnisme »¹⁴⁴ qui pose que la sécurité des États-Unis n'est menacée par personne et qui prône un retrait généralisé de nombreuses régions du monde. Toutefois, beaucoup de personnalités politiques et d'analystes estiment que ce retrait pourrait relancer des courses locales aux armements et favoriser l'émergence d'*hegemon* régionaux ici et là, augmentant *in fine* le niveau de l'insécurité pour les États-Unis. Cette stratégie est peu populaire.

- La stratégie de l'« engagement sélectif » s'appuie sur une politique étrangère pragmatique orientée essentiellement vers le sort des grandes puissances.¹⁴⁵ L'idée fondamentale est que le monde est organisé autour de quelques acteurs plus importants que les autres (Chine, Japon, Russie, Union européenne), seuls capables de remettre en cause l'ordre établi. Cette stratégie, qui renvoie donc à une vision réaliste du monde et à l'idée d'équilibre des puissances (*balance of power*), a une variante qui est la stratégie dite d'« endiguement » (*containment*) qui vise à maintenir l'équilibre des puissances notamment en Eurasie. Cela passe par l'élargissement de l'OTAN et par l'intensification des relations politiques avec des pays qui peuvent équilibrer l'émergence de puissances nouvelles ou résurgentes comme la Chine et la Russie (l'Inde par exemple). Dans une

¹⁴⁴ On peut lire les auteurs suivants par exemple pour une étude plus détaillée de cette stratégie de façon plus approfondie : Earl Ravenal, 1990-1991, "The Case for Adjustment", *Foreign Policy*, n°81, pp. 3-19 ; Patrick J. Buchanan, 1990, "America First- and Second, and Third", *National Interest*, n°19, pp. 77-82.

¹⁴⁵ Parmi les tenants de cette vision, on pourra lire Robert Art, 1991, "A Defensible Defense: America's Grand Strategy After the Cold War", *International Security*, vol. 15, n° 4, pp. 5-53 ; Stephen Van Evera, 1990, "Why Europe Matters, Why the Third World Doesn't: American Grand Strategy After the Cold War", *Journal of Strategic Studies*, vol. 13, n° 2, pp. 1-51, are the two most complete expositions of selective engagement.

autre variante, la stratégie de l'« engagement sélectif » pose que les États-Unis devraient d'ores et déjà préparer leur entrée et celle de l'Eurasie dans la phase dite « posthégémonique » et organiser en amont l'émergence d'un monde multipolaire en contribuant à établir des équilibres de puissance régionaux (Kupchan, 1998).

- La stratégie de la « prépondérance », ou *primacy*, repose sur le postulat que la paix entre les puissances (essentiellement le Japon, la Chine, la Russie, l'Allemagne, la France et le Royaume Uni) vient de la stabilité hégémonique et donc de l'unipolarité.¹⁴⁶ Selon cette stratégie, les États-Unis n'en feront jamais trop en matière militaire pour défendre leurs intérêts. Ils ne doivent ni s'autolimiter ni se sentir bridés par des traités internationaux et par des organisations internationales qui, de toute façon, n'ont jamais pu garantir la paix. Un des principaux objectifs de cette stratégie est également d'empêcher l'émergence d'*hegemon* régionaux qui pourraient devenir des puissances globales concurrentes. La stratégie de la prépondérance ne vise donc pas tant la préservation de la paix entre les puissances que la préservation d'une très confortable avance américaine dans tous les domaines sur les autres puissances. Certains tenants de cette stratégie également soulignent l'idée que la Chine et la Russie pourraient devenir des menaces. Henry Kissinger s'en fait l'écho par exemple dans *La Nouvelle puissance américaine* : « l'Occident a... le devoir d'encourager la Russie à renoncer à prétendre dominer ses voisins... Les États-Unis et leurs alliés doivent faire clairement comprendre que la fin de la Guerre froide n'a pas apaisé toutes leurs inquiétudes à propos de l'équilibre des forces... La définition russe de ce qui est « légitime » (doit être) compatible avec l'indépendance de ses voisins » (Kissinger, 2003). Une politique d'endiguement serait donc nécessaire pour contrôler la montée en puissance de ces concurrents potentiels en Eurasie. Cela passe entre autres par un élargissement de l'OTAN ».¹⁴⁷

- Enfin, la stratégie de la « sécurité collective » incite au contraire les États-Unis à s'appuyer sur les organisations internationales (ONU en particulier) afin de partager le coût du maintien de l'ordre et de la stabilité internationale avec d'autres puissances. On n'est pas loin du wilsonisme.

Depuis les années 1990, les administrations américaines successives ont mené une politique étrangère qui mêle des éléments des trois dernières stratégies, avec une dominante d'engagement sélectif et de primauté (Posen et Ross 1996-1997).

¹⁴⁶ On pourra lire le livre de Robert Gilpin, 1981, *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge UP

¹⁴⁷ Kinssinger, Henri, 2003, *La nouvelle puioissance* américaine, Paris, Fayard. Des positions proches sont exprimées par d'autres auteurs : Zbigniew Brzezinski, 1995, "A Plan for Europe", *Foreign Affairs*, vol. 74, n°1, pp. 26-42 ; James Kurth, 1996, "America's Grand Strategy: A Pattern of History", *National Interest*, n°43, pp. 3-19.

4.5.2 La place et le rôle de l'Europe et de l'Union européenne dans les visions américaines

La perception américaine de l'Union européenne et du processus d'intégration européen a varié d'une époque à l'autre. Et la place de l'Europe dans les visions américaines du monde a quelque peu changé depuis la fin de la Guerre froide, même si le sentiment d'une certaine communauté de valeurs au sein du monde occidental existe toujours. Entre la Deuxième Guerre mondiale et la disparition de l'URSS, l'Europe de l'Ouest était un enjeu considérable pour les États-Unis car elle entraînait dans le cadre d'une stratégie globale de *containment* (Kennan, 1947). Le rôle libéral ouest européen devait être consolidé pour résister à une éventuelle avancée du monde communiste. La relation transatlantique était donc centrale dans l'activité diplomatique américaine. Dans ces conditions, les États-Unis ont toujours accordé un vif intérêt au processus d'intégration européen et à l'élargissement de la CEE puis de l'UE. La création de la CEE fut d'ailleurs encouragée par l'administration américaine. La formation d'une entité européenne commune était pour Washington la meilleure façon d'avoir enfin un interlocuteur unique et valide dans cette partie du monde (Monnet, 2007).

La perception américaine a connu quelques aléas ensuite : existence d'une certaine méfiance pendant la présidence de Kennedy, notamment vis-à-vis d'une éventuelle indépendance militaire européenne ; le président Nixon était quant à lui mieux disposé vis-à-vis de cette éventualité mais il voyait d'un mauvais œil la formation du Marché Commun qu'il percevait comme une menace économique et commerciale potentielle. Quoi qu'il en soit, les États-Unis ont toujours soutenu la construction européenne, à condition que les Européens ne remettent pas en cause le caractère central et intangible de la relation transatlantique et le *leadership* des États-Unis, et qu'ils ne construisent pas une puissance rivale. En même temps, Washington a souvent pressé ses partenaires européens de prendre à leur charge une plus grande part de l'effort militaire et financier au sein de l'OTAN et n'a jamais hésité à privilégier des relations bilatérales avec tel ou tel pays européen plutôt qu'avec la CEE ou l'UE dans certains domaines (par exemple au moment de l'engagement en Irak).

Au sein de l'administration américaine, l'Europe idéale est donc depuis longtemps une Europe constituée d'États démocratiques à économie de marché qui coopèrent entre eux de façon assez approfondie pour éviter tout conflit et pour servir de rôle de résistance à des régimes peu fréquentables comme l'URSS. Mais cette coopération intra européenne ne doit pas prendre le pas sur la relation transatlantique.

En extension géographique, l'Europe idéale des États-Unis est plus large que l'Union européenne actuelle. L'objectif final des administrations américaines successives a toujours été de

faire coïncider la liste des pays membres de l'UE avec celle des pays membres du Conseil de l'Europe (Foucher, 2008a et 2008b), sans la Russie toutefois, mais avec le Belarus pourvu que celui-ci se démocratise. Cet élargissement, bien que la Guerre froide soit bel et bien terminée, souligne l'existence de deux constantes dans la politique américaine. Il existe d'abord une volonté de refouler la Russie vers l'est et le nord par l'élargissement de l'OTAN et de l'UE, de la priver de son aire d'influence traditionnelle en Europe et en Asie centrale pour mettre définitivement un terme à l'empire et de faire d'elle un pays comme les autres, ni plus ni moins. Les déclarations répétées de l'administration américaine en faveur d'un rapprochement entre la Géorgie et les institutions européenne vont dans ce sens. De même que la déclaration de l'ambassadrice des États-Unis auprès de l'OTAN en 2008. Selon elle, sans parler de fusion, il est nécessaire d'abaisser les barrières qui existent entre l'Union européenne et l'OTAN afin de renforcer la communauté transatlantique. Par ailleurs, elle souligne l'idée que la Russie n'appartient pas à cette communauté :

« Aujourd'hui, les défis que nous devons surmonter ensemble vont du terrorisme, de l'extrémisme violent et des armes à effet de masse jusqu'au besoin d'abaisser notre dépendance envers l'énergie fossile, de réagir à la pauvreté, aux maladies et à la faim qui touchent encore trop de gens dans le monde. Ensemble, nous devons composer avec un Kremlin qui a fermement renforcé son pouvoir d'État, qui s'est retiré du traité sur les Forces conventionnelles en Europe (FCE) et qui menace de pointer ses missiles contre ses voisins, même si nous travaillons de concert avec la Russie sur l'Iran, la Corée du Nord et d'autres intérêts communs de première importance ».¹⁴⁸

Depuis la fin de la Guerre froide, même pendant les mandats du président Clinton, l'administration américaine souhaite empêcher la reconstitution d'un empire russe. Certaines personnalités proches du président d'alors ont préconisé l'élargissement de l'OTAN aux pays de l'est afin de se prémunir contre un retour éventuel au premier plan d'une Russie vindicative et de garantir la poursuite du processus de démocratisation (Chiwis, 2007). Certains analystes sont même allés jusqu'à demander la création d'une « global Nato » (Daalder, Goldgeier, 2006). A côté de l'intervention américain au Kosovo, le soutien ancien des États-Unis à l'adhésion de l'Ukraine et de la Géorgie à l'OTAN confirme la volonté américaine de couper la Russie de ses marches et de prendre de solides positions dans une région qui va de la mer Noire à la mer Caspienne et à l'Asie centrale.

Plusieurs indices corroborent cette affirmation. Déjà en 1995, la *Stratégie américaine de sécurité* posait un principe fort : « Expanding the Alliance will promote our interests by reducing the risk of instability or conflict in Europe's eastern half — the region where two world wars and the Cold War began. It will help assure that no part of Europe will revert to a zone of great power

¹⁴⁸ Lire l'article de Victoria Nuland, dans *Diploweb*, <http://www.diploweb.com/L-Union-transatlantique.html>, mis en ligne le 1^{er} mai 2008.

competition or a sphere of influence ».¹⁴⁹ Et dès 1992 c'est la stratégie de prépondérance (ou *primacy*) qui a été privilégiée par les États-Unis. C'est ce qu'indique un rapport rédigé sous la direction de Paul Wolfowitz en mars 1992 sur la réorientation de l'outil de défense américain (rapport Wolfowitz - Libby : *Defense Planning Guidance*). Ces textes posaient comme principe fondamental que les États-Unis devaient tout mettre en œuvre pour empêcher l'émergence d'une puissance globale concurrente et même de puissances hégémoniques régionales, thèmes repris ensuite dans la Stratégie américaine de sécurité en 2002 (Vaisse, Mélandri, 2001 ; Musset, 2009). Cette lecture est confortée par certaines déclarations américaines récentes. Lors de la conférence sur la sécurité de Munich, le vice-président Joe Biden s'est exprimé sur la Russie : « Nous ne serons pas d'accord avec la Russie sur tous les sujets. Par exemple, les États-Unis ne reconnaîtront pas l'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud. Nous ne reconnaissons pas à quelque nation que ce soit le droit d'avoir une zone d'influence ».¹⁵⁰ On voit bien que le principe même d'étrange proche, cher aux dirigeants russe, n'est absolument pas tenu comme fait acquis par l'administration américaine.

Selon les États-Unis, les affaires de sécurité en Europe doivent être confiées à l'OTAN. Ce principe a d'ailleurs été accepté officiellement par les Européens eux-mêmes au sommet d'Helsinki. Dans le compte rendu final, ils affirment qu'ils ne tenteront pas de mettre en œuvre des instruments et des politiques qui viendraient dupliquer l'OTAN.¹⁵¹ Pour les États-Unis toujours, les affaires strictement politiques (droits de l'homme...) doivent être discutées dans des enceintes telles que l'OSCE, par ailleurs fortement critiquées par la Russie. Dans l'idéal, l'Union européenne doit être un vecteur d'unification économique du continent, rien de plus. Mais Washington souhaite se rapprocher autant que possible du Moyen Orient. C'est pour cela que les États-Unis appellent régulièrement de leurs vœux un élargissement de l'Union vers l'est et le sud-est. Les déclarations récentes du président Obama sur son soutien à l'adhésion européenne de la Turquie montrent la continuité de la politique américaine sur ce thème. De même, cela fait plusieurs années que l'administration américaine plaide pour un rapprochement de la Géorgie avec l'Union. En élargissant l'Union vers l'est et le sud-est, l'OTAN veut se rapprocher des arcs de crise (Vaisse, Mélandri, 2001). Les déplacements récents de troupes américaines depuis l'ouest de l'Europe vers de nouvelles bases dans les nouveaux pays membres de l'Union européenne l'attestent. Si l'Europe

¹⁴⁹ *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, février 1995.

¹⁵⁰ Remarks by Vice-President Biden at the 45th Munich Security Conference, 7 février 2009. Discours disponible à l'adresse suivante : <http://germany.usembassy.gov/events/2009/feb-biden-security/>. Selon Dmitiri Trenin, la rupture entre la Russie et les États-Unis serait venue précisément du fait que ces derniers n'auraient jamais accepté la proposition de Vladimir Poutine qui revenait à laisser le monde aux États-Unis pourvu qu'ils laissent à la Russie sa propre zone d'influence exclusive, correspondant à l'ex-URSS. Voir son article dans *Foreign Affairs*, juillet-août 2006.

¹⁵¹ Conseil européen des 11-12 décembre 1999. Le compte rendu est intégralement disponible à l'adresse suivante : www.consilium.europa.eu

reste un élément important de la vision américaine du monde, c'est parce qu'elle constitue un utile point d'appui logistique et militaire, une sorte de base arrière pour d'éventuelles interventions au Moyen Orient et en Méditerranée. Ces axes politiques trouvent de solides relais dans l'UE elle-même : alors que des pays comme le Royaume-Uni, les pays scandinaves et la plupart des nouveaux membres sont favorables à l'élargissement de l'UE et de l'OTAN. Mais d'autres pays, comme la France et l'Allemagne, sont très réticents.

Ces faits nous amènent à tirer plusieurs conclusions. Premièrement, l'Europe a perdu en partie la place centrale qu'elle avait dans les visions américaines du monde pendant la Guerre froide. Pierre Hassner estime que « pour les milieux gouvernementaux américains, l'Europe n'est plus l'endroit où l'histoire se fait » (Hassner, Vaïsse, 2003). Déjà en 2001 Donald Rumsfeld estimait que les deux priorités des États-Unis devaient être la défense de leur territoire et l'Asie. La volonté américaine d'étendre le champ d'action de l'OTAN au monde entier et de la faire sortir de son cantonnement régional européen, rappelée encore par Joe Biden lors de son discours à la conférence sur la sécurité à Munich le 7 février 2009, confirme que les centres d'intérêts américains prioritaires se sont déplacés. Aussi, les prises de positions américaines sur l'élargissement de l'OTAN et éventuellement de l'UE concernent-elles peut-être assez peu l'Europe en elle-même et pour elle-même. Il s'agit plutôt de choix politiques exprimés à propos de l'Europe mais dans le cadre d'une stratégie dont les objectifs finaux sont ailleurs (Proche Orient, Caucase, Asie centrale). Deuxièmement, il n'y a pas une totale identité de vision (de représentation) entre les administrations américaines et l'Union européenne, bien que leurs intérêts soient souvent convergents dans cette partie du monde (Lippert, 2008). Les États-Unis saluent régulièrement le travail effectué par l'UE avec sa politique de voisinage. Ils la considèrent comme un véritable vecteur de réformes et de stabilisation régionale, bien qu'ils la jugent excessivement compliquée par rapport au processus d'élargissement (Lippert, 2008). Dans le détail, la manière dont l'Union européenne se représente son espace régional est plus nuancée que celle des États-Unis. Il n'y a pas de consensus ni même de majorité au sein de l'UE sur le principe d'un élargissement rapide. L'Union continue donc de définir son environnement régional comme une juxtaposition d'ensembles sous régionaux plus qu'un ensemble unique : Union européenne, AELE, Balkans occidentaux, Turquie, pays méditerranéens, Europe orientale (Belarus, Géorgie, Moldavie, Ukraine). Dans cette vision, il y a l'Union d'un côté et les pays voisins de l'autre ; et tous les voisins ne se ressemblent pas.

La vision américaine est plus radicale : l'une de leurs priorités est de parvenir le plus vite possible à une Europe unie aussi large que possible afin de consolider la démocratie et le marché et de conforter leur présence dans cette partie du monde. L'adhésion rapide de nouveaux membres

(Géorgie, Moldavie, Turquie, Ukraine) est considérée comme prioritaire. Toutefois, le message américain est quelque peu brouillé de temps à autres par le fait que les élites politiques de ce pays ont en réalité plusieurs cartes mentales de l'Europe en parallèle (Walker, 2000 ; Lippert, 2008) :

- L'Europe de la sécurité est organisée autour du noyau européen de l'OTAN et engloberait idéalement quelques voisins de l'ex-URSS (Ukraine, Caucase, Asie centrale) y compris éventuellement la Russie, dans le cadre d'un partenariat ou d'une adhésion pure et simple. Selon Martin Walker (Walker, 2000). L'OTAN est la pièce maîtresse de la présence américaine en Europe car elle leur permet d'en contrôler peu ou prou les évolutions internes.
- L'Europe économique a pour noyau l'Union européenne dont les limites sont celles de l'espace défini par les pays membres.
- L'Europe culturelle est celle du conseil de l'Europe, composé de pays dont les pratiques en matière de droits de l'homme et de liberté convergent (à l'exception notable de la Russie par exemple).
- La carte de l'Europe religieuse est assez simple puisque, officiellement, les États-Unis n'établissent pas de parallèle entre Europe et christianisme. De ce point de vue, le discours de Warren Christopher (secrétaire d'Etat de l'administration Clinton) à Prague en mars 1996 était clair : « Notre stratégie d'intégration ne doit pas reconnaître l'existence de divisions fondamentales entre les parties catholiques, orthodoxes et musulmanes de l'Europe. Ce type d'idée a favorisé la guerre dans l'ancienne Yougoslavie et ne doit pas trouver sa place dans l'Europe que nous sommes en train de construire ». ¹⁵²

La carte géographique de l'Europe a donc des limites floues, mais pour les administrations américaines il semble que l'élargissement de l'OTAN et celui de l'Union européenne soient deux processus parallèles voire complémentaires. C'est le message adressé aux Européens par Strobe Talbott (deputy secretary of State) en mai 1997 à Washington :

« Lorsque notre administration dit qu'elle soutient l'intégration européenne, nous entendons par là approfondissement et élargissement... Nous encourageons nos amis en Europe à adopter l'intégration la plus large, la plus expansive, la plus ouverte sur l'extérieure et la plus inclusive possible... Nous agissons ainsi pour soutenir nos propres intérêts... Une Europe politiquement unifiée sera un partenaire plus fort pour réaliser nos objectifs communs. Une Europe économiquement unifiée apporte un environnement beaucoup plus attractif pour les investissements américains... Mais je serai très franc : nous avons aussi une raison plus profonde. Nous espérons que l'élargissement de l'OTAN, dont nous sommes membres, contribuera à créer les conditions de l'élargissement de l'Union européenne, dont nous ne sommes pas

¹⁵² U.S. Department of State, 96/03/20, Speech: Democratic & Undivided Europe in our Time, Prague, Office of the Spokesman, http://www.fas.org/man/nato/offdocs/us_96/dos960320.htm

membres, mais dans laquelle nous avons un intérêt profond – je dirai même vital... De notre point de vue, l'élargissement de l'OTAN et l'expansion de l'UE sont deux processus séparés mais parallèles dont l'objectif est le même, c'est-à-dire une communauté transatlantique élargie et approfondie ».¹⁵³

Cette façon de présenter les choses ne peut que susciter des réticences, de la suspicion voire de l'irritation au sein de l'administration russe qui considère depuis longtemps l'OTAN comme une organisation militaire hostile. La Russie pourrait bien finir par assimiler l'Union européenne et l'OTAN en les confondant comme deux émanations d'une seule et même influence américaine dans l'espace européen, voyant l'Union européenne au mieux comme le vecteur, au pire comme la complice de l'expansion de l'influence américaine. Si l'administration russe venait à faire cette assimilation, cela ne pourrait que bloquer un éventuel approfondissement de sa coopération avec l'Union dans de nombreux domaines et empêcher un approfondissement significatif de la coopération de l'UE avec des pays comme l'Ukraine, le Belarus, la Moldavie et la Géorgie que la Russie considère comme des composantes de sa zone d'intérêts privilégiés. Les réactions négatives de la Russie vis-à-vis du partenariat oriental donnent quelque crédit à cette hypothèse.

¹⁵³ Strobe Talbott, « The US, EU and our common challenges », discours fait lors de la conférence Bridging the Atlantic, 6 mai 1997

Chapitre 5. Le régionalisme de l'Union européenne : un facteur d'intégration macrorégionale ?

Il n'y a pas de communauté de vue sur ce qu'est l'Europe et sur ce que pourrait être la grande région européenne. Chacun des Etats, élites politiques et opinions publiques comprises, a des représentations différentes de l'Europe, ainsi que de sa place et de son rôle dans cette partie du monde. Cela rend difficile à court et moyen termes l'émergence de ce que Karl Deutsch appelait une communauté de sécurité et l'enclenchement d'un processus d'intégration à l'échelle macrorégionale. Trop de désaccords profonds séparent la Russie de ses voisins et partenaires. Trop d'incertitudes existent sur les orientations de telle ou telle opinion publique.

Pour autant, la discussion doit-elle s'arrêter là ? Le partage de représentations communes, qui est source de confiance et garantit une certaine prévisibilité dans les rapports entre acteurs, n'est pas la seule condition nécessaire de l'intégration macrorégionale. On a vu dans la première partie que celle-ci peut être aussi enclenchée par une démarche régionaliste initiée par des Etats ou par d'autres acteurs. C'est précisément ce que font l'Union européenne et certains de ses membres depuis les années 1990. L'objectif est de développer des relations mieux organisées et régulées avec les voisins dans différents domaines. A l'égard de ce régionalisme, on doit poser trois types de questions qui renvoient à la nature des outils mis en œuvre, à leur efficacité mais aussi à leur pertinence. Quelles sont les formes de ce régionalisme européen ? Contribue-t-il à la construction d'un ensemble régional intégré qui engloberait l'UE et ses voisins orientaux ? La couverture géographique de ces outils est-elle correctement calibrée ? Correspond-elle à l'étendue de l'aire géographique où l'Union a des intérêts importants (son voisinage fonctionnel) ?

Face au régionalisme communautaire européen, la Russie n'est pas en reste. Elle tente de remplacer la CEI par d'autres organisations macrorégionales plus intégrées. Dans quelle mesure ce régionalisme russe est-il compatible ou incompatible avec celui qui est mis en œuvre par l'Union européenne ? Pris entre deux régionalismes, que deviennent les pays qui composent le voisinage commun de ces deux grands acteurs ? Quel est leur statut géopolitique bientôt vingt an après la disparition de l'Union soviétique ? Après avoir été longtemps dominés par la Russie avec le statut de marges impériales (Foucher, 1991), sont-ils en passe de devenir ce que Violette Rey appelle un « entre-deux » (Rey, 1996) où le tropisme européen serait devenu fort (Rey, 1996¹⁵⁴) ? Dans ce cas,

¹⁵⁴ Pour Violette Rey, l'entre-deux est une espace caractérisé par « la prééminence des forces externes sur les forces internes », « par la fragmentation des territoires politiques », « par la nécessité d'avoir à tout recommencer à zéro à chaque changement de domination d'influence et de subir des oscillations vers des temporalités anciennes périodiquement ignorées mais latentes » et « d'être des lieux de créativité souvent sans mise en œuvre effective » (Rey, 1997).

composent-ils un voisinage partagé ou déchiré ? Sont-ils appelés à former une zone de concurrence, voire de friction, entre la Russie résurgente et l'Union européenne qui construit lentement mais avec constance une frontière d'un nouveau type, au moyen de dispositifs très élaborés ?

Tous les dispositifs, financiers, réglementaires et normatifs mis en œuvre par l'Union européenne ont un point commun. Ils pèsent sur l'organisation et sur les dynamiques des espaces situés dans le voisinage. Quels que soient les domaines auxquels ils sont appliqués, ils sont projetés par l'Union européenne au-delà de sa ligne frontière *stricto sensu*, en avant d'elle-même. Cela signifie qu'ils sont utilisés non seulement sur le territoire communautaire mais davantage encore sur le territoire des pays voisins, sur des profondeurs variables, instaurant une sorte de frontière projetée en avant ou de frontière transgressive (Richard, 2009). Rien de tel dans l'autre sens, à l'intérieur du territoire communautaire. Aucun dispositif russe ou belge ne s'applique sur le territoire des pays membres de l'Union européenne. De sorte que l'on peut s'interroger sur la nature de la frontière que l'Union construit sur son versant oriental. S'agit-il d'une frontière ligne ou d'une frontière zone ? Ou des deux à la fois ? S'agit-il d'une frontière fonctionnant comme espace d'interaction, comme instrument de régulation d'une relation de partenaire à partenaire ou bien comme moyen de séparation ?

5.1 Les instruments communautaires de la relation avec le voisinage : des instruments d'intégration régionale ?

Le régionalisme européen peut être défini comme l'ensemble des stratégies et des instruments mis en œuvre par l'Union européenne pour réguler et développer ses relations avec les pays les plus proches, et éventuellement intensifier sa coopération avec eux. L'objectif de ce régionalisme est essentiellement de sécuriser cette partie du monde où existent de nombreuses menaces et facteurs d'instabilité. Cela passe par l'établissement de relations telles que les pays les plus proches adoptent des comportements conformes à ceux de l'Union elle-même ou au moins considérés comme acceptables par cette dernière. Plusieurs méthodes sont employées pour y parvenir : la mise en œuvre de réglementations et de normes communes exportées ensuite vers les pays tiers, le développement de la coopération dans de nombreux domaines, le renforcement de l'intégration à l'espace économique européen, la convergence et l'harmonisation des dispositifs juridiques dans certains domaines... En bref, l'Union européenne cherche à institutionnaliser ses relations avec les pays de son environnement régional, en tentant d'instaurer des engagements voire des obligations mutuelles, afin de rendre leurs comportements aussi prédictibles que possible. Ce faisant, elle tend

naturellement à exporter vers eux des méthodes qu'elle s'est appliquée à elle-même au fil de sa construction européenne depuis les années 1950 (Kelley, 2006).

5.1.1 Un objectif principal : intégrer pour socialiser et sécuriser

Un des mots les plus récurrents dans les textes officiels européens relatifs aux relations avec les pays du voisinage est le mot « intégration ». La communication de Romano Prodi en 2003 sur le voisinage, l'utilise 14 fois.¹⁵⁵ Dans le document d'orientation du 12 mai 2004 relatif à la politique de voisinage, il apparaît 15 fois. Dans la communication du 4 décembre 2006 sur le renforcement de la politique de voisinage, 10 fois. Et 7 fois dans la communication du 5 décembre 2007.¹⁵⁶ Le sens accordé à ce mot par la Commission européenne n'est pas clair car sa définition varie d'un texte à l'autre. Dans la plupart des cas, c'est la dimension commerciale qui est mise en avant. Mais il semble que le commerce soit considéré comme une sorte de levier sur lequel l'Union compte s'appuyer pour inciter les gouvernements des pays voisins à mettre en œuvre des réformes politiques plus profondes. L'intégration ne serait économique que dans une première étape. Cela signifie que les pays tiers commencent par mettre en œuvre des réformes qui doivent les aider à accéder au marché intérieur européen, ce qui passe par l'instauration d'un régime de libre-échange. Dans un deuxième temps, « grâce à leur intégration économique à l'UE, les pays voisins peuvent plus facilement mettre en œuvre leurs programmes de réformes et leurs politiques de développement économique ». En bref, ce que la Commission appelle intégration va bien au-delà de la simple intensification des relations commerciale et de la signature d'accords de libre-échange, qui sont généralement agrémentés de nombreuses exceptions. Construire une « Neighbourhood Economic Community » suppose la mise en œuvre de réformes profondes pour se rapprocher des réglementations qui sont en vigueur dans les économies des pays membres de l'Union européenne.¹⁵⁷ Il s'agit d'une coopération renforcée équivalente à une sorte d'intégration politique « light » qui exclut l'adhésion pleine et entière à l'Union. Elle est définie par la Commission européenne comme « un dialogue plus fréquent, à un plus haut niveau... un soutien à la consolidation des institutions qui protègent la démocratie et l'État de droit... la promotion de priorités de politique étrangère communes, telles que la coopération régionale, l'amélioration de

¹⁵⁵ L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec os voisins de l'Est et du Sud, 11 mars 2003, COM(2003) 104 final

¹⁵⁶ Une politique européenne de voisinage forte, 5 décembre 2007, COM(2007) 774 final

¹⁵⁷ Voir la brochure de présentation de la politique de voisinage : http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/non-paper_economic-integration_en.pdf

l'efficacité des institutions multilatérales, les mesures à prendre pour faire face aux menaces de sécurité communes telles que le terrorisme, l'extrémisme, les armes de destruction massive... ».¹⁵⁸

Une des manières de rendre prédictible les partenaires extérieurs est de faire en sorte que leurs préférences soient les mêmes que les siennes et qu'ils adoptent des règles de comportement reconnues comme légitimes et équivalentes aux siennes par la voie de la négociation. Dans ce contexte, la question des normes est importante. Dans la communication de R. Prodi sur le voisinage, le mot « norme » apparaît 6 fois. Dans le document d'orientation de mai 2004, 15 fois. De nombreux auteurs ont développé de façon convaincante l'idée que l'Union européenne est une puissance normative (Cohen-Tanugi, 2002 ; Laïdi, 2005 ; Manners, 2002 et 2006 ; Pace, 2007 ; Sjursen, 2006a), en réactualisant des débats qui prirent leur essor dans les années 1973 autour de la nature de l'Union européenne comme puissance politique ou comme puissance civile (Bull, 1982 ; Duchêne, 1972 ; Galtung, J., 1973). Bien que le concept de puissance normative soit encore très discuté (Rosecrance, 1998 ; Sjursen, 2006b ; Tocci, 2008), il renvoie à certains éléments admis par la plupart des analystes. Une puissance normative tente d'exercer ou exerce de fait une forme d'influence non coercitive dans les relations internationale. On est dans ce cas aux franges de l'idée de puissance structurelle telle qu'elle fut définie par Susan Strange (Strange, 1994).

L'Union européenne fabrique des normes ou bien s'empare de normes fabriquées ailleurs qu'elle tente de diffuser à l'extérieur. De fait, il existe plusieurs sortes de normes. Certaines sont promues par l'Union européenne dans toutes les négociations internationales mais ne font pas consensus parmi les partenaires de l'Union européenne. C'est le cas de la multifonctionnalité de l'agriculture (Petiteville, 2006). Certaines, intégrées dans le droit européen, sont reconnues par les partenaires de l'UE, mais elles sont promues par ces derniers avec moins de vigueur. C'est le cas du principe de précaution. D'autres sont peu à peu diffusées dans le monde, entrent dans le droit des Etats et sont reconnues par certaines institutions internationales sous l'action de l'Union européenne. Certaines peuvent donc être qualifiées d'européennes, d'autres sont en voie d'internationalisation, d'autres enfin sont déjà largement universalisées. Mais malgré ces nuances, on admet aujourd'hui que la production de normes et leur diffusion sont des caractères génétiques de l'identité européenne. La norme est constitutive du projet européen car l'intégration européenne s'est faite précisément par l'adoption de normes communes. Et l'Union européenne exporte ce modèle vers le reste du monde. Helene Sjursen ajoute que ce qui caractérise la puissance normative n'est pas seulement la norme en soi mais l'usage qu'on en fait (Sjursen, 2006a et 2006b). La puissance normative a tendance à se lier elle-même par le biais de dispositifs réglementaires et légaux communs avec des

¹⁵⁸ Voir la brochure *Travailler ensemble. La politique européenne de voisinage*, Bruxelles, Commission européenne, DG Relex, 2007

tiers. Cette définition renvoie autant à l'idée de transfert de souveraineté qu'à celle de coopération approfondie allant éventuellement jusqu'au transfert de souveraineté.

Zaki Laïdi définit quant à lui la puissance européenne comme la capacité à faire usage de la norme sans utiliser la force (Laïdi, 2005, pp. 54-55). Pour lui, une puissance normative est

« une puissance dont l'identité et la stratégie reposent sur une préférence pour la généralisation de règles comportementales applicables – largement mais non exclusivement – aux États et présentant trois caractéristiques essentielles : d'être négociées et non imposées ; d'être également légitimées par des instances internationales représentatives ; en fin d'être opposables à tous les acteurs du système international indépendamment de leur position hiérarchique au sein de celui-ci ».

Selon Zaki Laïdi et Ian Manners, les normes situées au cœur du projet européen furent énoncées dès 1973 au sommet européen de Copenhague. Elles furent reprises et complétées par un autre sommet situé dans la même ville vingt ans plus tard : économie de marché, démocratie, respect des droits de l'homme et des minorités, respect de la règle de droit... On est là aux antipodes du monde tel qu'il est dépeint par les réalistes. Les normes promues par l'Union européenne, en général des préférences sociales non marchandes (Laïdi, 2005), vont dans le sens d'une meilleure régulation de la mondialisation afin de réduire le caractère anarchique du système international. Dans une telle vision du monde, les normes ne sont pas conçues par un quelconque centre, siège d'un pouvoir mondial qui les diffuserait ensuite dans l'ensemble du système. Elles ne sont pas imposées dans le cadre d'un rapport de force. Elles sont l'objet d'une discussion entre des partenaires, parfois inégaux, car elles doivent être reconnues comme légitimes. Et quoi de mieux que des institutions communes pour organiser ce processus et socialiser les acteurs (Laïdi, 2005).

Ian Manners définit également l'Union européenne comme une puissance normative, différente de la puissance civile définie par F. Duchêne (Duchêne, 1973) et de la puissance militaire. Pour lui, la puissance normative est capable de déterminer ce qui est normal et sera considéré comme tel par les autres acteurs (Manners, 2002). Certaines normes sont au cœur du processus européen et définissent son identité : démocratie, état de droit, justice sociale, respect des droits de l'homme. Elles ont été intégrées dans la déclaration de Copenhague sur l'identité européenne de 1973 et sont entrées dans le droit européen qu'avec le TUE (Alston et Weiler, 1999 ; Von Bogdandy, 2000). Selon Manners, cette tendance à mettre des principes et normes universelles au centre de ses relations avec le reste du monde s'est renforcée dans la période post Guerre froide. Il distingue cinq normes centrales (*core norms*) dans l'acquis européen : la paix, la liberté, la démocratie, l'état de droit et le respect des droits de l'homme (rappelés dans le TUE, dans les

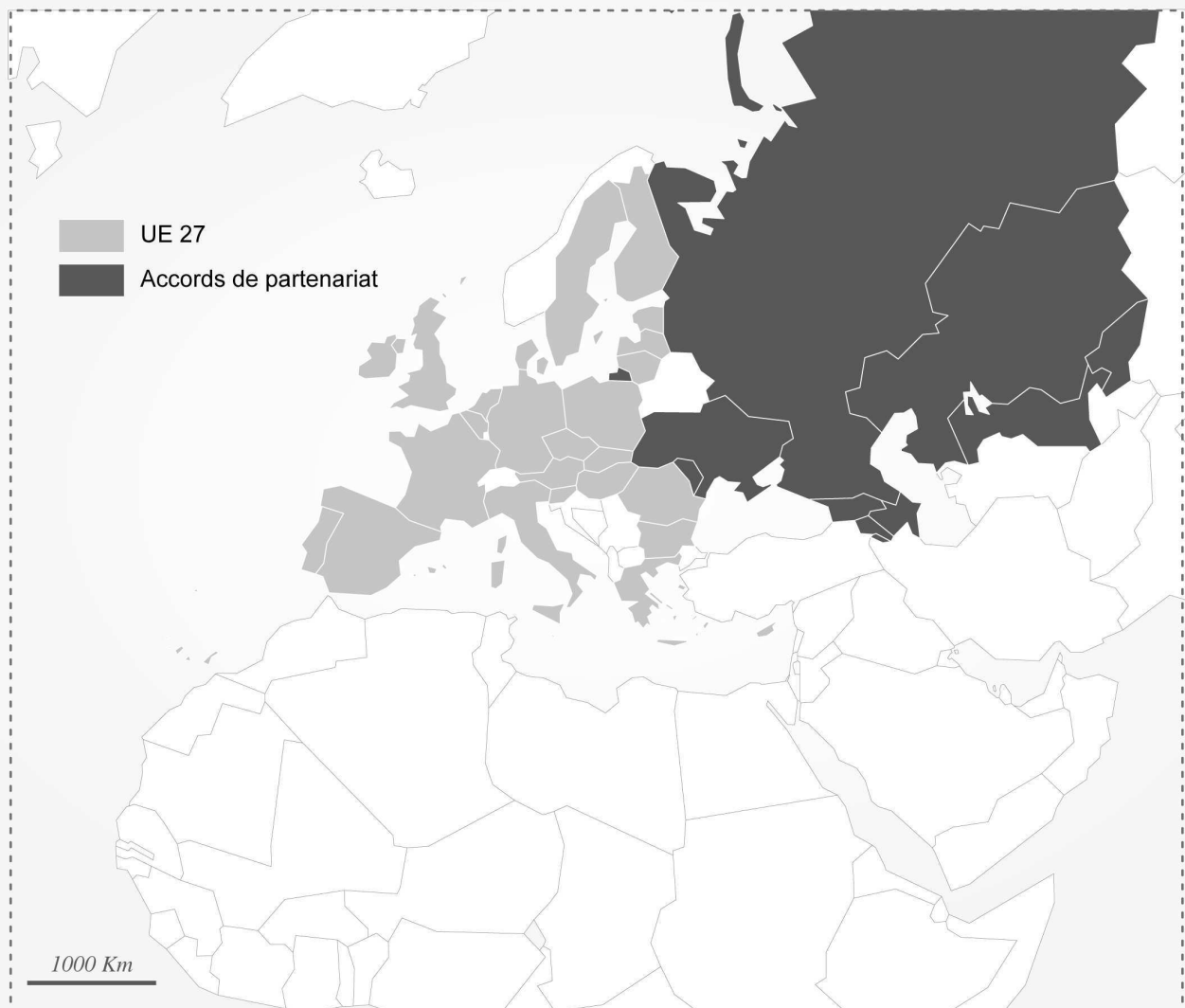
critères de Copenhague...). Il voit aussi quatre normes mineures plus contestées : la solidarité sociale, la non-discrimination, le développement durable et la bonne gouvernance.¹⁵⁹

5.1.2 Une remarquable concentration de politiques et d'instruments européens en direction des voisins orientaux

Dans les années 90, l'Union européenne a conclu neuf accords de partenariat et de coopération avec les pays de la CEI (carte 28). Tous sont entrés en vigueur entre 1997 et 1999. Les pays baltes n'en ont pas signé car ils étaient déjà engagés dans un processus de pré adhésion à l'Union. Le Turkménistan n'en a pas signé non plus. Ces accords ont été signés initialement pour une durée de 10 ans mais sont reconduits tacitement au bout de ce laps de temps si un nouvel accord n'a pas été négocié pour remplacer le premier, à moins qu'un des signataires s'y oppose. Présentés par la Commission européenne comme les fondements d'une relation contractuelle, les APC servent de cadre au dialogue entre ces pays et l'Union. Leurs objectifs sont les suivants : consolider la démocratie, développer l'économie, accompagner la transition vers l'économie de marché et soutenir les réformes d'une façon générale, promouvoir les échanges et les investissements, développer la coopération dans divers domaines (législatif, économique, social...). L'accord signé avec la Russie prévoyait déjà la création d'une zone de libre-échange. Chacun de ces accords renvoyait en préambule à des principes généraux tels que le respect de la démocratie, des principes du droit international, des droits de l'homme et de l'économie de marché. Un autre objectif est le renforcement des relations entre les parties signataires pour provoquer une convergence de vue sur certaines questions internationales et renforcer la stabilité et la sécurité régionale. Sur un plan économique, les APC instaurent la clause de la nation la plus favorisée dans les échanges de marchandises, et la liberté de transit de marchandises à travers leur territoire (avec des restrictions concernant les produits textiles et les matières nucléaires).

¹⁵⁹ Ces normes se diffusent de plusieurs façons : la « contagion involontaire », avec une diffusion vers d'autres acteurs ; la diffusion « informationnelle », à partir des textes officiels et des déclarations des institutions européennes ; la diffusion « procédurale » par l'institutionnalisation d'une relation ; le transfert par le biais des échanges de biens, de l'aide au développement... ; la diffusion explicite (*overt diffusion*) par le biais de la présence physique de l'Union européenne sur le territoire des pays tiers ou au sein d'institutions internationales. D'une façon générale, la liste des prescriptions normatives incompressibles promues par l'Union européenne est en fait plus large que celles fournies par les auteurs cités plus haut. Elle revient dans de nombreux documents officiels : renforcement de la stabilité et de l'efficacité des institutions pour garantir la démocratie et l'état de droit ; la mise en œuvre de réformes juridiques et judiciaires afin d'assurer l'indépendance de la justice et de renforcer sa capacité administrative tout en assurant son impartialité et en garantissant l'effectivité de ses décisions ; l'efficacité de la lutte contre la corruption ; le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales en conformité avec les standards européens et internationaux ; le développement de la société civile ; le respect de la liberté des médias et de la liberté d'expression ; le respect des minorités ; la lutte contre les mauvais traitements et la torture ; l'égalité de traitement des individus et des groupes ; le respect des droits de l'enfant ; le respect des droits syndicaux et les droits fondamentaux des travailleurs ; le respect de la justice internationale. L'Union les promeut dans les traités et les accords qu'elle signe avec ses partenaires. Il suffit de relire les préambules des plans d'action signés avec les pays voisins pour s'en convaincre (voir l'annexe 32).

28 - Les accords de partenariat et de coopération



Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010

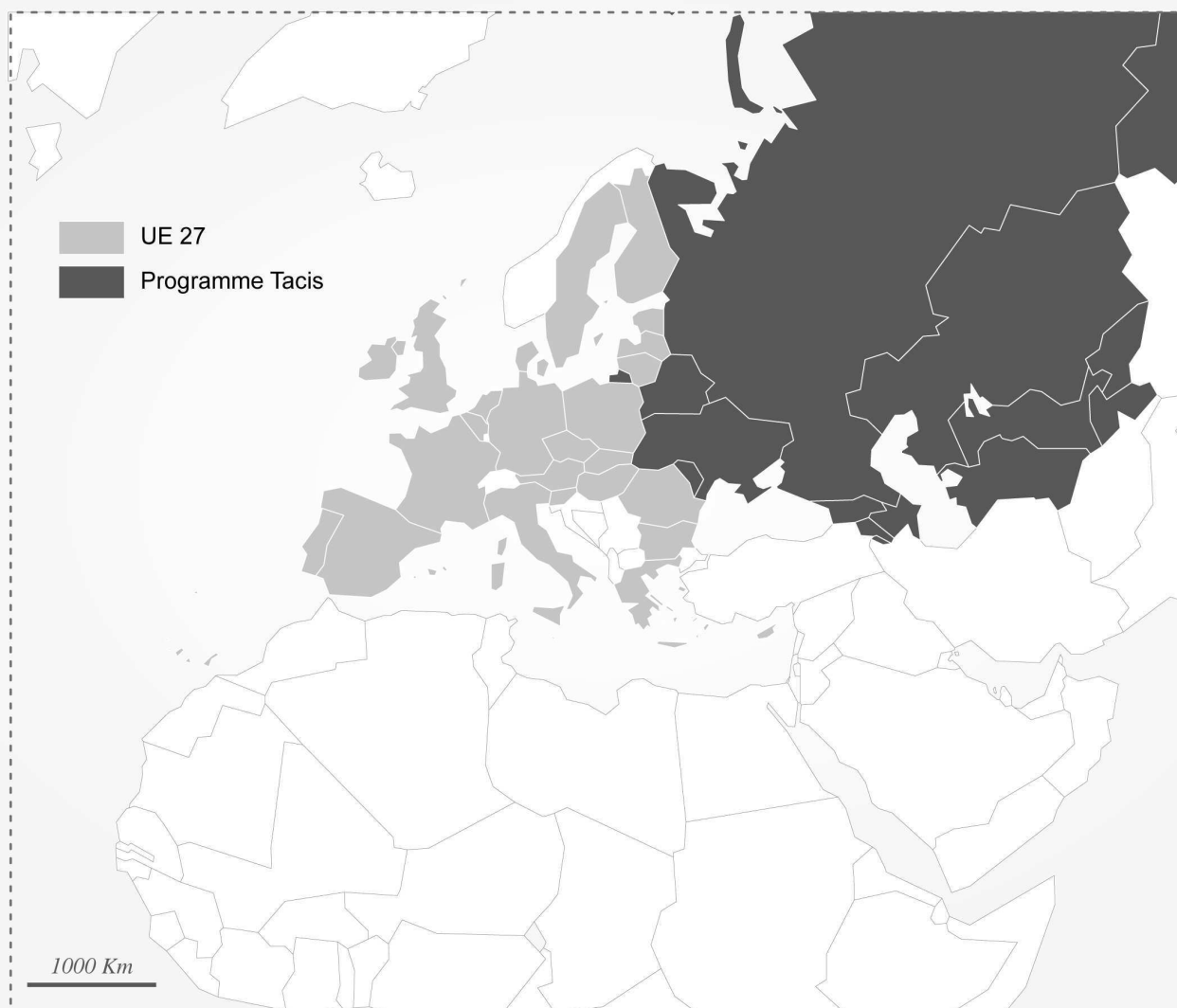
On trouve également dans ces accords des dispositions relatives aux investissements, à l'emploi, aux entreprises, aux services, à la protection de la propriété intellectuelle, à la coopération dans divers domaines (agriculture, énergie, transport, tourisme, protection de l'environnement, coopération régionale et la politique monétaire, prévention des activités illégales, immigration clandestine, coopération financière en matière d'assistance technique).

Avant cela, l'Union européenne avait lancé un programme d'assistance technique destiné aux anciens pays soviétiques : le programme Tacis (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States) (carte 29). Créé en 1991, ce programme a fonctionné jusqu'en 2006 et était doté d'une enveloppe de 3,14 milliards d'euros pour la période 2000-2006. Il devait faciliter la transition vers l'économie de marché et conforter la marche vers la démocratie et l'état de droit. Il reprenait donc les principes généraux énoncés dans les accords de partenariat et de coopération. L'accent était mis sur quelques grands domaines d'action comme l'aide aux réformes, le soutien au secteur privé et l'atténuation des conséquences sociales de la transition post soviétique... Les méthodes retenues étaient principalement le transfert de connaissance, l'expertise et le savoir-faire par le biais du conseil et de la formation, la coopération industrielle, le partenariat entre organismes publics et privés et l'assistance technique dans divers domaines.

Depuis 2004, le cadre principal de la coopération avec les voisins du sud et de l'est de l'Union européenne est la politique européenne de voisinage (PEV) (carte 30). Sa couverture géographique s'étend aux pays de la rive sud et est de la méditerranée, aux pays du Caucase, à l'Ukraine, à la Moldavie et à au Belarus, soit 16 pays sans perspective visible d'adhésion. On voit ainsi que l'Union européenne adopte une définition géographique plus resserrée qu'autrefois de ce qu'elle considère comme son voisinage en excluant les pays de l'Asie centrale qui avaient pourtant signé des APC dans les années 1990 et pouvaient recevoir des crédits Tacis. Certains pays éligibles à la PEV ne possèdent pas de frontière commune avec l'Union mais ont été intégrés tout de même. C'est le cas des pays du Caucase. L'objectif est de renforcer la coopération économique et politique déjà existante dans le cadre des APC et, pour reprendre les termes employés par la Commission européenne, de « créer un cercle vertueux en encourageant la bonne gouvernance, le développement économique et social, la modernisation et les réformes, grâce à une nouvelle relation plus étroite, basée sur des valeurs et intérêts communs ou partagés, tels que la bonne gouvernance, la prospérité, la stabilité et la sécurité; la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit; l'économie de marché et le développement durable et les réformes dans les secteurs clés ».¹⁶⁰

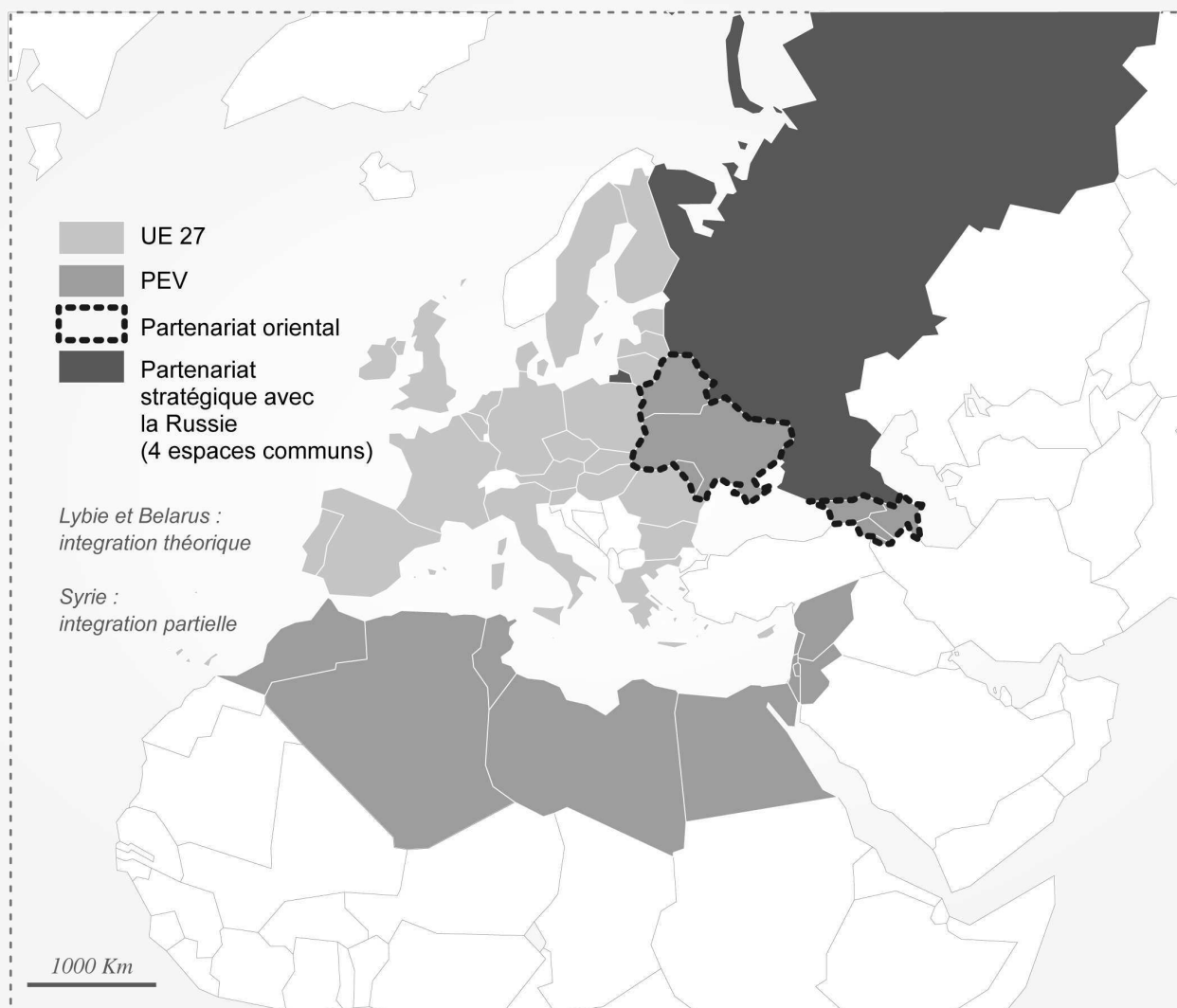
¹⁶⁰ *Travailler ensemble. La Politique européenne de voisinage*, Commission européenne, Bruxelles, 2007, page 6.

29 - La couverture géographique du programme Tacis



Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010

30 - La couverture géographique de la PEV



Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010

La PEV est un cadre d'incitation pour mettre en œuvre des réformes économiques et politiques au sein des pays partenaires, renforcer la stabilité du voisinage, développer le commerce et les investissements, améliorer les transports, réformer leurs systèmes judiciaires et réglementaires et le climat des affaires et des investissements, sécuriser les frontières, promouvoir les échanges économiques, sociaux et culturels, améliorer la coopération énergétique... Sans offrir à ces pays une possibilité d'adhésion, la PEV est censée empêcher le creusement de lignes de fractures entre l'Union européenne et le voisinage qui risquerait de rester à la porte du développement. Pour mettre en œuvre les réformes et renforcer la coopération, la Commission européenne et les pays voisins intéressés ont signé des plans d'action dont le contenu est préalablement négocié et qui doivent permettre de réaliser les grands objectifs énoncés dans les APC en leur donnant un contenu plus précis et plus opérationnel. Chaque plan d'action dresse une liste de priorités de court et moyen termes dans différents domaines : dialogue et réforme politiques, coopération économique et sociale et développement, réglementation des échanges et des marchés, coopération en matière de justice et de sécurité, coopération en matière de transport, d'énergie, d'environnement et de recherche, renforcement des contacts humains, coopération en matière d'éducation et de santé. Au gré des progrès réalisés dans ces différents domaines, l'UE offre au pays partenaire un niveau d'intégration accrue, mais sans adhésion. C'est le principe « tout sauf les institutions » énoncé dès 2003 par Romano Prodi. L'intégration politique, expression très ambiguë souvent utilisée par les documents européens, signifie donc simplement « la promotion de priorités de politique étrangère communes », une plus grande coopération face à des menaces de sécurité communes, la participation aux travaux de certaines agences et organismes communautaires, voire de participer à certaines politiques (recherche et développement, protection des consommateurs, société de l'information, compétitivité et innovation...) au prix d'une convergence réglementaire et législative avec l'acquis européen.¹⁶¹ L'intégration économique, expression tout aussi ambiguë, désigne une augmentation de l'assistance technique et financière de l'UE, un meilleur accès au marché intérieur européen offert par l'UE, un soutien aux pays qui souhaitent devenir membres de l'OMC...

Les plans d'action durent trois à cinq ans. Ils ont été adoptés en 2005 (Ukraine et Moldova) et 2006 (pays du Caucase) pour les voisins orientaux. Ils sont un instrument d'intégration dans le sens où les pays signataires doivent harmoniser leur législation ou leur réglementation sur celle de l'UE dans certains domaines pour bénéficier de l'aide de cette dernière. Entrer même partiellement dans le marché intérieur est inconcevable si les règles de fonctionnement des marchés ne sont pas harmonisées dans quelques domaines clés comme les procédures douanières, les règles sanitaires,

¹⁶¹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, concernant l'approche générale visant à permettre aux pays partenaires PEV de participer aux travaux des agences communautaires et aux programmes communautaires, Bruxelles, le 4.12.2006 COM(2006) 724 final

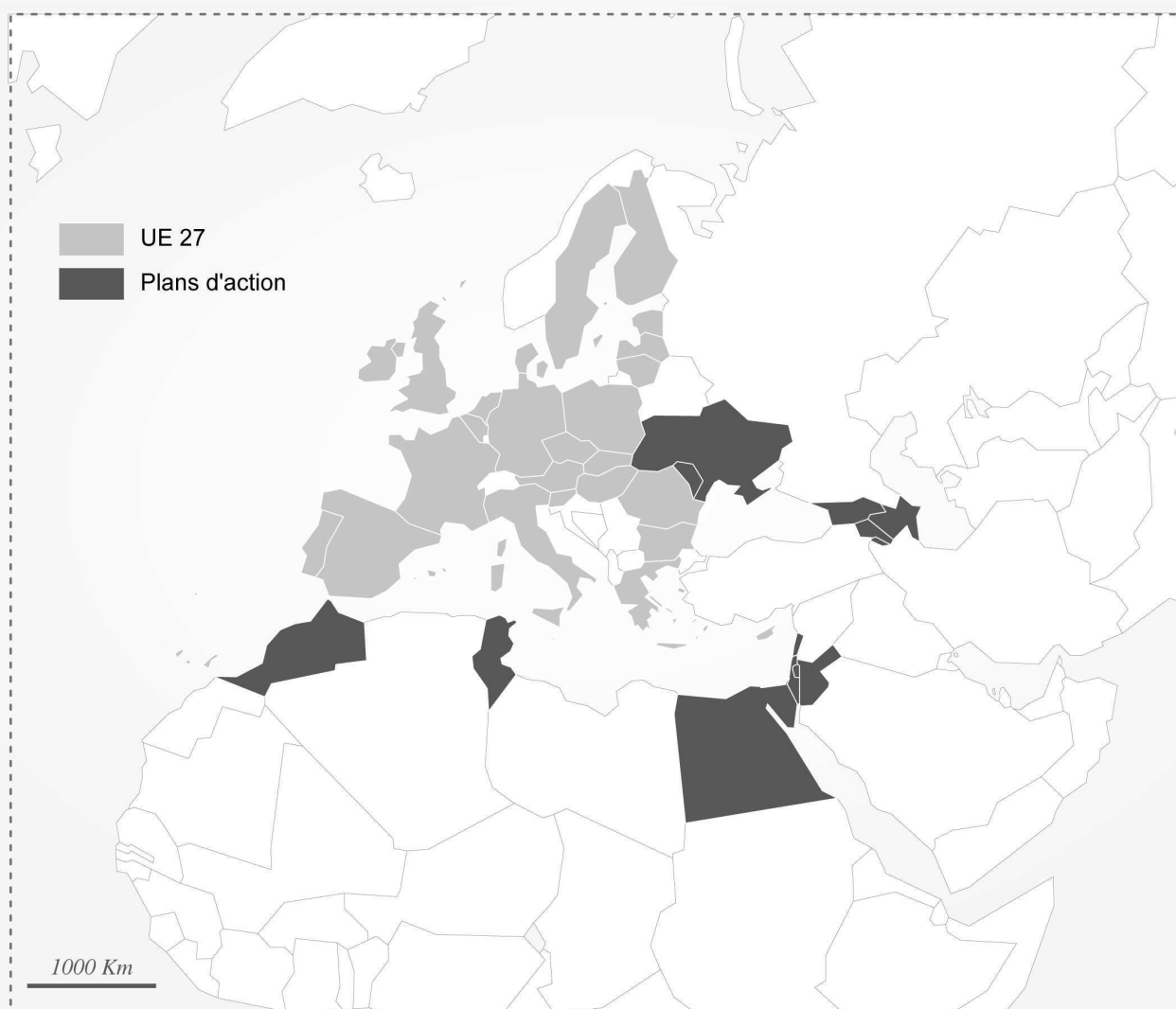
les règles d'étiquetages... Et l'Union étant le partenaire le plus puissant de cette relation bilatérale, c'est le pays tiers qui est censé faire l'effort d'alignement sur l'acquis européen et pas le contraire. L'UE proposant aux partenaires de participer à divers programmes communautaires dans les domaines de l'éducation, de la formation et de la jeunesse, de la recherche, de l'environnement, de la culture et de l'audiovisuel, les réglementations nationales en vigueur dans tous ces domaines sont censées être harmonisées aussi. Pour finir, tous les plans d'action rappellent que le respect des certaines normes est un préalable à la coopération. Une fois pleinement réalisés, les plans d'actions pourraient être remplacés par des accords de voisinage plus ambitieux (carte 31).

La politique de voisinage est assortie d'un instrument financier principal qui remplace depuis janvier 2007 l'ancien programme Tacis : l'IEVP (Instrument européen de Voisinage et de Partenariat). Son utilisation est orientée principalement vers la coopération en matière de développement durable, l'harmonisation juridique et législative, le rapprochement des institutions, la coopération territoriale, la lutte contre la pauvreté, l'intégration au marché intérieur européen, le financement de jumelages... Il sert aussi au financement de la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale avec les pays partenaires. L'utilisation du mot « partenariat » signifie qu'il est utilisé aussi pour la Russie alors que cette dernière n'est pas englobée dans la politique de voisinage. L'enveloppe pour l'IEVP est de 12 milliards d'euros pour la période 2007-2013. A cela s'ajoutent deux autres instruments financiers. La facilité de gouvernance (300 millions d'euros pour la période 2007-2013) est une aide supplémentaire versée aux pays qui ont le plus avancé dans les réformes prescrites par le plan d'action. C'est donc une forme de récompense pour les plus méritants. Le fonds d'investissement (700 millions d'euros pour la période 2007-2013) doit soutenir les prêts consentis par les institutions financières internationales dans les pays de la PEV. La politique de voisinage a deux volets. Le volet bilatéral repose sur la mise en œuvre des plans d'actions signés avec chaque pays voisin. Ces plans drainent la plus grande partie des fonds engagés par la PEV : 4,11 milliards d'euros sur 5,62 pour la période 2007-2010. Outre côté de cela, 827 millions d'euros sont engagés pour des programmes régionaux (programme est, programme sud et programme interrégional).

Le dernier développement de la politique de voisinage, le partenariat oriental, a été lancé officiellement en mai 2009 à Prague.¹⁶² Il est doté d'une enveloppe de 600 millions d'euros pour la période 2010-2013., pris sur la dotation de la PEV. Il est destiné exclusivement aux six voisins orientaux (la Russie en est exclue) et prévoit de renforcer la coopération initiée par les APC et les plans d'action de la PEV. L'Union promet ainsi d'accentuer son aide aux pays partenaires.

¹⁶² Lire la Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Partenariat oriental, Bruxelles, 3 décembre 2008, COM(2008) 823 final

31 - Les plans d'action signés par l'UE



Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010

Il comprend un volet bilatéral qui prévoit d'avancer vers la signature d'accords d'association, d'instaurer des zones de libre-échange globales (sans exceptions et clauses de sauvegarde) et peut-être à long terme une « Communauté économique de voisinage », une libéralisation du régime des visas et une facilitation de la migration circulaire, une coopération énergétique renforcée, une aide à la mise en œuvre des réformes institutionnelles nécessaires, une extension de la politique européenne de cohésion... Le volet multilatéral doit permettre aux pays concernés de développer des programmes de coopération communs avec l'Union européenne dans quatre grands domaines : démocratie, bonne gouvernance et stabilité ; intégration économique et convergence avec les politiques de l'UE ; sécurité énergétique ; contacts interpersonnels. En bref, le partenariat n'offre rien de plus dans l'immédiat que ce qui est déjà prévu par les dispositions initiales de la PEV. Toutefois, il permet de négocier des accords d'association¹⁶³ qui ouvrent un niveau de coopération supérieur aux plans d'action et un renforcement de la « coopération dans les domaines de la politique étrangère et de sécurité commune et de la politique européenne de sécurité et de défense », pourvu que de réels progrès aient été réalisés « en matière de démocratie, d'État de droit et de respect des droits de l'homme » et d'harmonisation législative.

La Russie n'est pas partie prenante dans la politique de voisinage, estimant d'emblée qu'elle ne pouvait pas être mise sur un pied d'égalité avec d'autres pays comme la Tunisie ou la Moldavie. Elle est engagée dans un partenariat avec l'Union européenne fondé sur la mise en œuvre de quatre espaces communs : un espace économique, un espace commun de liberté, sécurité et justice, espace commun de sécurité extérieure et espace commun de la recherche, de l'éducation et de la culture. Leur création, dans le cadre de l'accord de partenariat et de coopération de 1997, fut décidée en 2003. Elle s'opère selon des rythmes et modalités définies par une feuille de route approuvée en mai 2005.¹⁶⁴

A cela s'ajoutent des initiatives sous régionales. La dimension septentrionale fut mise en œuvre en 1999, et rénovée en 2006, à l'initiative de la Finlande. Il s'agit d'une sorte de forum régional destiné à renforcer le dialogue et la coopération au sein d'une région englobant les pays riverains de la Baltique, dont le nord-ouest de la Russie et la Norvège, ainsi que l'Islande (Marin, 2009). La dimension septentrionale doit faciliter la coopération entre ces pays pour résoudre des problèmes communs dans cette aire régionale. Elle doit en particulier créer des synergies entre diverses organisations intergouvernementales et régionales telles que le Conseil des Etats de la Baltique, le Barents Euro-Arctic Council, le Conseil nordique, le Conseil arctique. Cette dimension n'a pas été

¹⁶³ Les négociations ont été lancées avec l'Ukraine en mars 2007, avec la Moldavie le 12 janvier 2010

¹⁶⁴ Le texte des feuilles de route des quatre espaces communs est diffusé par la Commission européenne à l'adresse suivante : http://eeas.europa.eu/russia/docs/roadmap_economic_en.pdf

dotée d'institutions dédiées. Elle doit donner une plus grande efficacité à l'action des acteurs régionaux en y apportant une valeur ajoutée, en lui donnant une plus grande cohérence, en captant des fonds européens et en mobilisant divers instruments communautaires (Chillaud, 2008). Bien que l'Union lui ait donné peu à peu un contenu sécuritaire, ses principaux domaines d'action sont aussi la protection de l'environnement, la coopération économique, la protection civile, la recherche, l'éducation et la culture... La dimension septentrionale fut essentiellement conçue par la Finlande comme une structure non bureaucratique qui doit permettre de développer et de réguler les relations avec des pays voisins non membres dans un esprit d'inclusion plus que d'exclusion.

La synergie de la mer Noire présente des similitudes avec la dimension septentrionale. Lancée officiellement en 2008, il s'agit d'un forum régional englobant tous les pays riverains dont plusieurs ont déjà d'intenses relations contractuelles avec l'Union européenne.¹⁶⁵ La synergie ne vient pas s'ajouter aux dispositifs existants (PEV en Ukraine, en Moldavie et dans les pays du Caucase, procédure de préadhésion de la Turquie, partenariat stratégique avec la Russie). Elle s'insère dans la politique de voisinage et constitue un cadre qui doit permettre de créer des synergies et de renforcer la coopération « tant à l'intérieur de la région qu'entre celle-ci, dans son ensemble, et l'Union européenne » dans différents domaines, dont quelques-uns sont prioritaires : respect de la démocratie et des droits de l'homme, contrôle des flux migratoires, énergie, transports et environnement... Il n'existe pas une institution dédiée à la synergie de la mer Noire. Celle-ci doit simplement apporter une valeur ajoutée à des initiatives existantes en mobilisant leurs instruments à cette échelle. Les projets de coopération retenus peuvent être financés avec l'IEVP ou grâce des prêts de la BERD et de la BEI.

Cette présentation partielle montre qu'il existe un dense entrelacs de relations plus ou moins contractualisées entre l'Union européenne et ses voisins orientaux. La carte des traités bilatéraux et multilatéraux signés par l'Union européenne avec l'ensemble des pays du monde confirme que cette région revêt une certaine importance pour l'Union, avec un gradient décroissant à mesure que l'on va vers l'est (carte 32). A tous ces accords et traités, s'ajoutent quelques autres initiatives :

- le programme Traceca (« Transport Corridor Europe Caucasus Asia ») : programme intergouvernemental lancé en 1993 qui soutient le développement économique de la région allant de la mer Noire à l'Asie centrale en aidant le développement et la modernisation des réseaux de transport terrestres internationaux. Les parties prenantes sont la Commission, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, le Kazakhstan, le Kirghizstan, le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ouzbékistan. L'Ukraine et la Moldavie y sont entrées en 1996 et 1998, puis la Bulgarie, la Roumanie et la Turquie après 2000 ;

¹⁶⁵ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *La Synergie de la mer Noire – Une nouvelle initiative de coopération régionale*, Bruxelles, 11 avril 2007, COM(2007) 160 final

32 - Les traités bilatéraux signés par l'Union européenne

Nombre de traités signés avec l'UE



"Cette carte ne représente pas les traités et accords multilatéraux signés par l'UE avec des groupes de pays ou des organisations régionales (ex : Mercosur ou convention avec pays ACP)"

Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : UE, 2010, treaties office

- le programme Inogate (Interstate Oil and Gas Transportation to Europe), lancé en 1995 : il s'agit d'un programme de coopération énergétique entre l'Union européenne et les pays riverains de la mer Noire et de la mer Caspienne et quelques pays voisins. Présenté plus en détail dans la suite de cette partie, il s'ajoute à l'initiative de Bakou ;
- et de nombreux accords sectoriels dans des domaines précis : migrations internationales (accords de réadmission avec la Russie et l'Ukraine par exemple), accords pour la création d'un espace aérien commun (avec la Géorgie en mars 2010 par exemple), commerce (participation au système des préférences généralisées de l'Union)...

5.1.3 L'Union européenne construit-elle un nouveau type de frontière ?

La prolifération des instruments politiques, financiers et réglementaires qui doivent servir à organiser et à réguler la relation avec les pays voisins incite l'observateur attentif à s'interroger sur la manière dont l'Union européenne est en train de construire sa frontière externe. Cette interrogation a été formulée essentiellement par les internationalistes et les géographes pour qui l'Union européenne ne se limite pas à une liste de 27 membres appartenant à des institutions définies par des traités. Elle se définit également comme un ensemble de politiques et de règlements et se donne à voir dans le déploiement spatial de ceux-ci (Foucher, 2000). Or il se trouve que, souvent, ce déploiement ne respecte pas les limites externes de l'UE *stricto sensu*. Cette situation est résumée partiellement dans l'expression de « géométrie variable ». Celle-ci désigne depuis longtemps une méthode de gouvernance interne à l'Union qui consiste à créer une différenciation entre les membres pour sortir d'une situation de blocage ou de *statu quo*. La différenciation interne permet de conserver des possibilités d'action commune tout en respectant des hétérogénéités internes. Elle permet aussi de passer outre les effets paralysants du vote à l'unanimité. Les exemples sont nombreux. L'euro est un de ces arrangements institutionnels puisque certains pays membres n'ont pas souhaité y adhérer et ne sont pas contraints par les traités européens de le faire (Suède, Royaume-Uni). L'espace Schengen également : le Danemark n'en applique que partiellement les prescriptions et le Royaume-Uni n'a pas souhaité en faire partie. La différenciation interne ou géométrie variable désigne donc « une situation où les Etats membres n'ont pas les mêmes droits et obligations selon les domaines politiques, en raison de la volonté des uns d'aller plus loin dans l'intégration et des autres de se tenir à l'écart, au moins de façon provisoire » (Chopin, Jamet, 2008).

La question ne se pose pas uniquement à l'intérieur de l'Union. Certaines politiques et certains règlements communautaires sont appliqués dans des aires géographiques qui s'étendent au-

delà de ses limites externes. L'exemple le plus célèbre est l'espace Schengen¹⁶⁶ : l'Islande, la Norvège et la Suisse en font partie alors qu'elles ne sont pas membres de l'Union. Il est d'ailleurs symptomatique que ces trois pays fassent partie de ceux avec lesquels l'Union a signé le plus grand nombre de traités et d'accords bilatéraux : la Suisse et la Norvège sont à la première et à la deuxième place, l'Islande à la sixième pour le nombre d'accords. De même, on sait que l'Islande, la Norvège et le Liechtenstein sont des quasi-membres du marché intérieur européen au titre de leur participation à ce qu'on appelle l'Espace économique européen instauré en 1992. L'accord signé par la Communauté et ces trois pays n'instaure pas une union douanière, mais il permet la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes. De plus, il amène les trois pays signataires à appliquer de nombreuses dispositions incluses dans l'acquis européen, notamment en matière de concurrence.

Vezelina Tsankova rappelle que le droit est placé au cœur du processus d'intégration européen car la création de solidarités de fait implique que les parties prenantes se dotent de règles communes et harmonisent certaines règles de droit national (Tsankova, 2005). En exportant ces règles et certaines politiques vers ses voisins, vers ceux de l'est en particulier, l'Union européenne construit pas à pas une frontière d'un nouveau type. Depuis longtemps, cette frontière n'est plus tout entière contenue dans la limite externe de l'UE. Elle se déploie au gré de dispositifs complexes qui s'inscrivent en profondeur autour du territoire communautaire, dessinant des aires constituées de pays et territoires plus ou moins intégrés à l'Union. C'est ce qui a amené certains spécialistes à développer l'image des cercles concentriques. Ces derniers sont définis par V. Tsankova à partir de deux critères : l'intensité de l'exigence et de la conditionnalité politique et le degré de transfert du modèle politico-juridique européen (Tsankova, 2005). On doit remarquer à ce propos que l'usage de la conditionnalité politique, donc de la sanction, pose l'Union européenne non plus seulement comme un « soft power » mais comme un « hard power » (Laïdi, 2005 ; Franck, 2008). Compte tenu de ces deux critères, elle distingue trois ensembles formant une sorte de gradient du degré d'européanisation : l'Union elle-même, où le degré d'intégration est le plus élevé ; le groupe des pays candidats, tenus d'adopter les règles du droit communautaire et de se plier à la surveillance de la Commission européenne ; les pays voisins de l'Union européenne, éligibles à la politique de voisinage, auxquels l'Union propose une forme d'intégration sans adhésion qui passe par des réformes internes. Ce modèle est très intéressant mais il mérite d'être nuancé, ce qui sera fait plus bas en l'appliquant à divers domaines afin de juger de sa pertinence. Malgré ses limites, cette analyse permet de saisir les évolutions de la frontière externe de l'Union européenne. En définissant un gradient d'intégration plus qu'une limite stricte entre le dedans et le

¹⁶⁶ Sans parler de la Turquie qui est membre de l'Union douanière européenne depuis les années 1990.

dehors, elle souligne l'existence d'une frontière zone plus ou moins profonde déployée en avant de la limite externe de l'Union. La largeur de cette zone est fonction de l'aire où s'appliquent telle politique ou tel règlement européens.

Michel Foucher, sans rejeter le concept de frontière pour l'étude de l'Union, propose quant à lui d'étudier le fonctionnement d'une zone plus ou moins large qui encercle le territoire communautaire (Foucher, 2000), définie par la mise en œuvre de politiques et d'instruments de régulation variés. Selon lui, cette zone s'étend entre la frontière politique externe des Etats membres et la limite, indéfinissable une fois pour toute, d'un voisinage fonctionnellement lié à l'Union (Foucher, 2000). Cette géopolitique floue proposée par M. Foucher insiste moins sur un improbable tracé final de la frontière externe de l'UE que sur des interdépendances entre le dedans et le dehors, moins sur une ligne que sur un dégradé. Dans cette façon de voir, la frontière linéaire n'est donc pas dépassée mais elle est devenue une composante de quelque chose de plus complexe qui s'étale en profondeur (Richard, 2009).

On retrouve cette problématique chez plusieurs internationalistes. Selon Michael Smith, par exemple, la communauté européenne serait passée d'une politique d'exclusion à une politique d'inclusion après la fin de la Guerre froide, avec l'apparition de nouveaux accords signés par la Communauté européenne et les pays voisins (Smith, 1996). Sandra Lavenex parle plutôt du développement d'une « gouvernance européenne » dans le cadre de laquelle on constate une extension géographique des frontières juridiques de l'Union (extension de l'acquis communautaire) tout en maintenant fermée la frontière institutionnelle, ce qui revient à maintenir un balancement permanent entre inclusion et exclusion (Lavenex, 2004). De ce fait, elle parle moins des frontières externes de l'Union et de cercles concentriques que de groupes de pays plus ou moins impliqués dans cette gouvernance : les quasi membres, les candidats, les voisins liés par des accords, les pays ACP, puis les États-Unis et le Canada. Le résultat de ce processus est selon elle l'émergence d'une communauté de sécurité au sens de Karl Deutsch. Pour finir, on peut citer l'article important de Christiansen, Petito et Tonra inventeurs de l'expression *fuzzy borders* : « The external borders of EU are becoming increasingly difficult to delineate », “the EU is indeed surrounded by regions that can be regarded as intermediate spaces between between the inside and the outside of the Union” (Christiansen, Petito, Tonra, 2000). Selon eux, l'Union européenne est entourée par des espaces intermédiaires placés entre le dedans et le dehors où l'Union exporte certaines de ses politiques et envers lesquels l'intérêt européen ne cesse de croître. On pourrait nuancer ce point de vue. En exportant ainsi ses politiques et ses normes vers les pays proches dans des domaines aussi variés que les droits de l'homme, la coopération territoriale, l'environnement ou les migrations internationales, l'Union européenne construit en réalité une frontière située au-delà de sa frontière

externe, une frontière que l'on pourrait qualifier de « transgressive » ou de « surimposée » (Richard, 2009). C'est en effet toujours vers l'extérieur que le mouvement s'opère, jamais vers l'intérieur. A ce jour, aucun règlement russe ou ukrainien n'a été appliqué sur le territoire communautaire.

L'image des cercles concentriques qui implique des degrés inégaux d'intégration régionale (Tzankova, 2005 ; van Eeuwen, 2005), elle-même définie comme un gradient dans l'intensité de la relation avec l'Union, rend très imparfaitement compte de la réalité. Il semble que l'Union européenne soit plutôt en train de mettre en œuvre une sorte de régionalisme à la carte. Cela est confirmé par l'insertion récente d'une inscription dans la page d'accueil de la politique européenne de voisinage par le Commissaire européen à l'élargissement Štefan Füle : « Notre politique de voisinage nous donne une approche cohérente par laquelle l'ensemble de l'UE s'engage en faveur d'un approfondissement de ses relations avec tous ses voisins. En parallèle, cette politique nous permet de développer des relations sur mesure avec chaque pays ».¹⁶⁷ De sorte que, si intégration régionale il y a, ses modalités varient d'un pays partenaire à l'autre, plus que d'un groupe de pays à l'autre. Théoriquement, les voisins orientaux se rangent dans deux groupes de pays : d'un côté, ceux qui bénéficient de la politique de voisinage depuis 2004 et du partenariat oriental depuis 2009 ; de l'autre, la Russie qui n'est pas partie prenante de cette politique et dont la relation avec l'Union est fondée sur la mise en œuvre des quatre espaces communs ; plus loin les pays d'Asie centrale sont liés à l'UE par des APC uniquement.

La réalité est plus complexe dès lors qu'on observe ce qui est mis en œuvre sur le terrain. Le groupe des six pays participant à la PEV n'a de groupe que le nom. Chacun de ces pays est dans une situation différente vis-à-vis de Bruxelles :

- La relation avec le Belarus est sous développée bien qu'une délégation de l'Union ait été ouverte à Minsk : théoriquement, ce pays peut participer à la PEV mais l'accord de partenariat et de coopération négocié avec l'Union n'a jamais été mis en œuvre. Il n'existe pas d'accord intérimaire ou partiel. Dans ces conditions, aucun plan d'action n'est possible. Le Belarus reçoit bien quelques fonds européens dans le cadre de la coopération territoriale, mais cela se limite à une coopération technique. Le document stratégique publié par la Commission pour la période 2007-2013 est explicite sur les causes d'une relation si distendue : « Bien que la politique européenne de voisinage couvre le Belarus, aucun programme d'action n'est actuellement prévu pour ce pays. L'Union européenne souhaite approfondir ses relations avec le Belarus, y compris l'accès à tous les avantages de la PEV,

¹⁶⁷ Voir le site Internet de l'Union européenne : http://ec.europa.eu/world/enp/index_fr.htm

dès que les autorités belarusses auront clairement montré qu'elles sont prêtes à respecter les valeurs démocratiques et l'État de droit ».

- L'Ukraine est dans une situation inverse : elle multiplie les signes de sa volonté de coopération avec l'Union européenne et tire autant que possible parti de la PEV et du partenariat oriental. C'est ce qui amène Anne de Tinguy à parler de la « détermination européenne de l'Ukraine » (Tinguy, 2007). L'APC et le plan d'action sont entrés en vigueur depuis longtemps et un accord d'association renforcé est en cours de négociation depuis 2007. En tout, 21 accords bilatéraux existent entre l'Ukraine et l'Union.¹⁶⁸ On peut signaler en outre que l'Ukraine a donné sa bénédiction à la mission de l'UE de surveillance des frontières de la Transnistrie, sur le territoire ukrainien. Il existe aussi une coopération en matière de justice depuis 2001, avec un plan renouvelé en 2007. Depuis 2009, l'Union prend part à la modernisation du réseau de gazoducs ukrainiens dans le cadre du protocole d'accord énergétique de 2005. C'est incontestablement l'accord d'association renforcé qui confèrera à l'Ukraine un statut à part parmi les voisins orientaux de l'Union. De ce fait, elle ressemblera davantage au Maroc ou à Israël, qui ont obtenu ce statut en 2008 et 2009, qu'au Belarus. D'ores et déjà, le plan d'action de 2005 est remplacé par un Agenda d'Association UE – Ukraine (depuis le 23 novembre 2009). Les négociations lancées en mars 2007 prévoient la création d'une aire de libre-échange complète. Négocier l'accord d'association renforcé prendra du temps, aussi l'UE et l'Ukraine se sont-elles mises d'accord pour mettre en œuvre un accord transitoire pendant les négociations. L'agenda d'association présente l'intérêt de ne pas viser aussi large que l'accord d'association final. Il se focalise sur une liste plus courte de priorités dans divers domaines¹⁶⁹ : démocraties, droits de l'homme et liberté, politique étrangère et de sécurité, lutte contre la corruption, économie, gouvernance d'entreprise et commerce, procédures consulaires, énergie, environnement... On terminera cette courte description en rappelant que l'Ukraine est partie prenante également à l'initiative de Bakou, au traité de la Charte de l'énergie et à la synergie mer Noire.¹⁷⁰ De sorte que l'on peut se demander si ce pays n'essaie par de créer une sorte de situation de fait qui mettrait l'Union européenne devant un fait accompli. Kiev semble faire le pari que la

¹⁶⁸ Accord sur le commerce de produits textiles, accord de coopération en matière d'énergie atomique et accord en matière de sûreté nucléaire, accords en matière de coopération scientifique et technique, accords pour la participation de l'Ukraine aux missions de police de l'UE en Bosnie et en Macédoine, accord sur le commerce de certains produits sidérurgiques, accord sur l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire, accord aérien (pour parvenir à terme à un espace aérien commun), accord en matière de navigation par satellite, accord de réadmission des migrants clandestins et accord de facilitation de délivrance des visas...

¹⁶⁹ Voir à l'adresse suivante http://ec.europa.eu/external_relations/ukraine/docs/2010_eu_ukraine_association_agenda_en.pdf : *EU-Ukraine Association Agenda to prepare and facilitate the implementation of the Association Agreement*

¹⁷⁰ Ces initiatives régionales énergétiques sont décrites dans le 6^e chapitre.

multiplication des accords et des coopérations créera un niveau d'interaction suffisamment élevé pour qu'une éventuelle adhésion à l'Union paraisse en fin de compte naturelle à la Commission européenne et aux Etats membres. L'idée serait d'acquérir un statut de pays candidat *de facto* sans que cela soit formellement annoncé dans un premier temps. Le tout est de savoir si tous ces accords entraînent les réformes souhaitées par l'Union. Quoi qu'il en soit, l'Ukraine est sans doute en passe de réussir à obtenir un statut à part parmi les voisins orientaux.

- Pour la Moldavie, la situation est encore différente. On pourrait dire à propos de ce pays et de sa relation avec l'Union : plus que la Biélorussie, moins que l'Ukraine. Un accord de partenariat et de coopération est en vigueur depuis longtemps. Ce pays participe à la politique de voisinage et au partenariat oriental, a signé un accord de réadmission des migrants illégaux avec l'Union européenne, assorti d'un accord de facilitation de délivrance des visas et jouit aujourd'hui d'un statut renforcé au sein de la PEV équivalent à celui de l'Ukraine, du Maroc et d'Israël. Parallèlement, l'ancrage commercial de la Moldavie a été renforcé en 2006 avec son adhésion à l'Accord de libre-échange centre européen, en compagnie des pays des Balkans occidentaux. L'ALECE (ou CEFTA) établit une zone de libre-échange entre ces pays et remplace 32 accords bilatéraux entremêlés. Il facilite le commerce de la Moldavie avec l'UE car les pays des Balkans occidentaux ont eux-mêmes un accès large au marché communautaire depuis 2001. De plus, il impose aux pays signataires des réformes dans des domaines tels que la concurrence, les marchés publics et la protection de la propriété intellectuelle. Il est censé favoriser ainsi la convergence de nombreuses règles commerciales (dispositions réglementaires dans les domaines industriel, sanitaire et phytosanitaire) avec celles en vigueur dans l'UE.
- La situation des pays du Caucase, au regard des instruments du régionalisme européen, est équivalente à celle de la Moldavie à ceci près qu'ils n'ont pas signé avec l'Union d'accord de réadmission et de facilitation de délivrance des visas et que libre-échange n'est pas encore en point de mire. Ils sont dans une situation intermédiaire entre celle de la Moldavie et du Belarus.

5.1.4 Un régionalisme mou ? Les points faibles du régionalisme européen

Tous ces éléments montrent que, pour avancer dans sa démarche régionaliste, l'Union privilégie les relations bilatérales sur les relations multilatérales avec des ensembles régionaux. Cette façon de faire est à la fois pragmatique et problématique. Elle est pragmatique car elle part du principe que

chaque pays a une situation particulière, ce qui impose une méthode qu'on pourrait qualifier de « cousue main ». De plus, il est sans doute plus facile à l'Union de négocier sur une base bilatérale avec chacun de ces pays, ce qui la met en position de force. On retrouve là une méthode dite « hub and spokes » que les États-Unis mettent aussi en œuvre dans leurs rapports avec les pays de l'Amérique latine par exemple. Mais elle est problématique car elle nuit à l'efficacité de certains accords dans plusieurs domaines. C'est particulièrement clair en matière de migrations internationales et de commerce.

Dans le premier cas, est-il pertinent de négocier des accords de réadmission séparés avec la Russie et avec l'Ukraine alors que les mouvements personnes sont encore largement libéralisés entre certains pays membres de la CEI ? En bref, l'UE peut-elle faire autrement que de négocier avec tous ces pays ensemble ? On peut rappeler à cet égard que la Communauté économique eurasiatique, créée en 2000, vise par exemple à instaurer un régime de circulation sans visa entre ses membres (Belarus, Kazakhstan, Kirghizstan, Russie, Tadjikistan). Par ailleurs, la Russie est sortie unilatéralement de l'accord de Bichkek qui prévoyait la liberté de circulation entre pays de la CEI en 2000, mais elle a signé des accords bilatéraux avec certains de ces derniers. Les Tadjiks doivent être munis d'un passeport, les Géorgiens et les Turkmènes doivent obtenir des visas (Braux, 2007 ; Thorez, 2007), mais pour les ressortissants des autres pays, le régime est souvent libéral, avec une exigence de passeport mais pas de visa. Il serait dans ces conditions sans doute plus pertinent pour l'Union européenne de négocier parallèlement avec des représentants de tous ces États et pas seulement avec la Russie ou l'Ukraine. Cet espace migratoire plutôt libéral élargit le voisinage de l'Union vers l'Asie centrale. Il s'agit là d'un voisinage *de facto* qui s'impose à elle et qui excède largement le voisinage institutionnel défini par la PEV.

Par ailleurs, même si un régime de visa existait entre le Kazakhstan et la Russie, est-il raisonnable de penser qu'on peut surveiller une telle frontière, qui fait plus de 7 000 km de long. Les statistiques montrent que le nombre des clandestins présents en Russie atteint sans doute plusieurs millions, et que la plupart viennent des pays de l'ancienne URSS. Cela traduit l'intensité des relations migratoires qui persistent dans cette partie du monde. Même si certains régimes consulaires sont ici et là moins libéraux qu'autrefois, les frontières internes de la CEI sont encore très poreuses. Cet élément prêche en faveur d'une négociation de l'Union européenne élargie à l'ensemble de la CEI pour une meilleure régulation des flux migratoires. Dès 2003, le ministre ukrainien des Affaires étrangères (Constantin Gryshchenko) avait proposé de créer un espace commun de Réadmission entre l'UE, l'Ukraine, la Russie et le Belarus. Cette proposition a été fraîchement accueillie par les services de la Commission européenne. Mais l'idée ne s'est pas perdue. En février 2008, les représentants de plusieurs pays de la CEI (ministères des Affaires

étrangères, administrations chargées de la migration, police, services de protection des frontières nationales) se sont rencontrés à Moscou pour évoquer la création d'un « Schengen eurasiatique ». On y a parlé d'harmonisation des procédures de délivrance des visas, de politiques migratoires et d'un dialogue sur les normes qui encadrent la circulation des citoyens des pays membres de l'Organisation du Traité de Sécurité¹⁷¹ collective dans sa zone de responsabilité. Cela améliorerait peut-être la régulation des flux entre l'ex-URSS et l'Union.

Dans le deuxième cas, la problématique est la même. Peut-on négocier la mise en place séparée d'un espace économique commun avec la Russie sans tenir compte du fait que la Communauté économique eurasiatique permet de libéraliser le commerce entre ses membres pour parvenir à une situation de libre-échange, et en ignorant qu'une union douanière est en train d'apparaître entre la Russie, le Belarus et le Kazakhstan ? Là aussi, on peut se demander si la couverture géographique de la PEV est correctement calibrée. La démarche de l'Union n'est-elle pas vouée à l'échec si elle ignore les réalités fonctionnelles et institutionnelles qui ont cours dans son voisinage ? A ce propos, la CEI et les autres associations régionales formées dans l'ancienne l'URSS brillent par leur absence quasi-totale dans les documents officiels publiés par l'Union européenne. Cela s'explique par le fait que la CEI est une association qui n'a jamais véritablement fonctionné. Mais l'Union douanière semble prendre son essor. Or elle est totalement ignorée par les institutions européennes.

On peut également s'interroger sur la compatibilité des instruments mis en œuvre par l'Union pour réguler ses relations avec certains voisins. Ce problème se pose à plusieurs titres :

- Dans le cadre d'une coopération impliquant un grand nombre de voisins orientaux ainsi que la Russie, l'UE serait obligé d'activer plusieurs instruments à la fois : les espaces communs avec la Russie, les plans d'action avec les autres pays (sauf avec le Belarus). Imaginons par exemple que l'Union entame une coopération avec les pays de l'union douanière Belraus, Kazakhstan, Russie, qui sont très liés sur un plan fonctionnel. L'existence d'instruments européens de coopération différents pour la première et la dernière et l'inexistence de relations contractuelles avec le deuxième risquent de poser des problèmes.

- La lecture de la feuille de route pour les quatre espaces communs UE - Russie montre que la coopération territoriale n'est certainement pas une priorité. Activer cette feuille de route dans le cadre d'une coopération territoriale impliquant la Russie et d'autres voisins posera des problèmes. Plus globalement, est-il possible d'envisager des coopérations transnationales d'échelle régionale,

¹⁷¹ Cette organisation comprend l'Arménie, la Biélorussie, le Kazakhstan, le Kirghizstan, la Russie, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan.

tout autour de la mer Noire par exemple, à un moment où les relations entre certains pays riverains sont exécrables (Russie – Géorgie).

- Ce problème de compatibilité se pose davantage encore si l'on inclut la Turquie, elle aussi riveraine de la mer Noire. Sa relation avec l'Union européenne s'appuie sur l'Instrument de préadhésion, ce qui introduit une autre réglementation, en plus de celle de l'IEVP associé aux plans d'action et aux espaces communs.

Outre ces problèmes, la politique de voisinage souffre d'un défaut fondamental : elle n'est pas toujours bien perçue par les voisins orientaux eux-mêmes. C'est une question qui a été déjà largement débattue à propos des pays méditerranéens.¹⁷² Les raisons d'une popularité aussi faible sont nombreuses, y compris dans un pays aussi bien disposé vis-à-vis de l'Union que l'Ukraine. La PEV et le partenariat oriental ont un défaut majeur aux yeux des plusieurs voisins orientaux : ils ne sont en aucun cas une promesse d'adhésion. Selon les textes officiels, la PEV offre tout sauf les institutions. C'est un sujet de discussion déjà ancien avec les pays qui souhaitent adhérer à l'Union européenne et soupçonnent celle-ci de tergiverser. Or des pays comme l'Ukraine affirment régulièrement que, sans perspective d'adhésion, il y a peu de chance que les réformes demandées par l'UE avancent. Il y a là peut-être un frein à l'intégration macrorégionale. Déjà en mars 2004, le vice ministre ukrainien des Affaires étrangères, Oleg Chamchur, s'était inquiété des conséquences de l'élargissement de l'UE sur son pays, notamment en matière de commerce et de visas. Lors d'un séminaire à Bruxelles, il avait déjà indiqué que son gouvernement avait pour objectif de conclure un accord d'association avec l'UE en vue d'intégrer celle-ci. Au même moment, l'ambassadeur de l'Ukraine auprès de l'Union européenne, Omer Shpek, se déclarait inquiet devant les déclarations sinon floues du moins contradictoires de certains officiels européens sur le statut de son pays.¹⁷³

Par la suite, la position de l'Ukraine n'a jamais varié sur ce point malgré les changements fréquents de présidents et de majorité gouvernementale, même si les autorités ukrainiennes ont peu à peu fait preuve d'un plus grand réalisme. Pendant les événements de la révolution orange, par exemple, lors d'une réunion de la commission des Affaires étrangères du Parlement européen, un des chefs de l'opposition fervent supporter du candidat V. Iouchtchenko, Boris Tarasyuk, était invité. Il déclara alors que son pays ne pouvait accepter la politique de voisinage que si elle devait être une étape transitoire vers une nouvelle relation plus étroite : « Par contre, si cette politique de voisinage exclut une perspective d'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne, alors elle ne serait pas acceptable pour nous ».¹⁷⁴ Le même jour, devant le Parlement européen au complet, en tant que

¹⁷² On se souvient que plusieurs chefs d'Etats ne s'étaient pas déplacés pour les dix ans du processus de Barcelone.

¹⁷³ « L'ambassadeur ukrainien évoque l'élargissement et la politique de voisinage », *Europolitique*, 17 mars 2004

¹⁷⁴ Allocution le 23 mars 2005.

président du Comité d'intégration avec l'Europe au sein du Parlement ukrainien, il a estimé que le fait que l'UE « bloque par principe la perspective d'une adhésion future de notre pays est irresponsable ». Déjà, lors de son discours d'investiture (23 janvier 2005), le président Iouchtchenko avait été très clair : « Notre voie d'avenir est celle d'une Europe unie. Nous appartenons, comme le peuple d'Europe, à une même civilisation. Nous partageons les mêmes valeurs. Notre place se trouve au sein de l'Union européenne ».

Les voisins orientaux reprochent également à l'Union européenne d'avoir des positions très floues sur la question des futurs élargissements. Le Parlement européen et quelques pays membres y sont très favorables (Suède, Pologne, Royaume-Uni), alors que la Commission et d'autres pays membres (dont l'Allemagne et la France) y sont opposés. Le flou des positions européennes vient aussi du langage utilisé dans les documents européens officiels relatifs à la politique de voisinage elle-même. Beaucoup de communications de la Commission passent insensiblement du mot « coopération » au mot « intégration ». Le *Document stratégique 2007-2013 pour la Moldavie*, publié par la Commission en 2007, présente la politique de voisinage en ces termes :

« Lancée dans le contexte du cycle de l'élargissement de 2004, la PEV a pour objectif de partager avec les pays limitrophes la stabilité, la sécurité et la prospérité de l'UE dans des conditions distinctes d'une adhésion à l'UE. Elle vise à prévenir l'apparition de nouvelles lignes de fracture entre l'UE élargie et ses voisins en offrant à ces derniers l'occasion de participer à diverses activités de l'UE par le biais d'une coopération plus étroite sur le plan politique, économique et culturel, ainsi qu'en matière de sécurité. Elle traite également l'un des objectifs stratégiques que l'Union européenne s'est fixés dans la stratégie européenne de sécurité qu'elle a adoptée en décembre 2003 : contribuer à la sécurité du voisinage de l'UE. Les partenaires de la PEV devraient tirer avantage de la coopération plus étroite avec l'UE, de la chance qui leur est offerte de participer aux programmes de l'UE et des intérêts qu'ils auront dans le marché intérieur de l'UE, ce qui les soutiendra dans leurs propres réformes politiques et économiques » (page 3).

Le mot « coopération », qui met l'accent sur une démarche de type intergouvernementale, est donc utilisé deux fois. Mais dans d'autres documents c'est le mot « intégration » qui est utilisé. Non pas une intégration à faire dans un avenir indéterminé mais une intégration en voie de renforcement. Cela incite à penser que, selon la Commission, l'intégration aurait déjà commencé. Dans la communication de 2007 intitulée *Une politique de voisinage plus forte*, par exemple, il est fait référence à des « accords de libre-échange approfondis et globaux, taillés sur mesure, comprenant notamment des mesures visant à réduire les obstacles non tarifaires au moyen d'une convergence réglementaire « sont cruciaux pour accroître l'intégration économique avec des partenaires PEV » ; plus loin, l'un des sous-titres parle de « Mesures en vue d'un renforcement de l'intégration

économique ». Mais, plus bas encore, le document évoque affirme que la « politique européenne de voisinage (PEV) renforce considérablement les relations de l'UE avec ses voisins ; elle s'est imposée comme l'instrument de coopération privilégié avec ces pays sur tout un éventail de politiques ». Et la communication de 2006 *Relative au renforcement de la politique de voisinage* estime qu'un des atouts de la PEV est l'intégration ; elle affirme que « l'approfondissement de l'intégration économique avec nos partenaires de la PEV jouera un rôle essentiel dans la réussite et la crédibilité de cette politique » ; elle propose l'idée de « renforcer l'intégration économique et la coopération dans les secteurs-clefs ».

Les exemples sont nombreux. L'usage immodéré et confus du mot « intégration » est en partie dû au fait que la politique de voisinage a été très largement conçue par des équipes issues de la DG Relex et de la DG Elargissement de la Commission européenne (Jeandesboz, 2007). Ces derniers ont eu tendance à plaquer sur les relations avec le voisinage des grilles de lecture et des méthodes qui s'étaient appliquées aux pays de l'Europe centrale et orientale, entrés dans un processus d'intégration dès les années 1990 (Kelley, 2006). Ces glissements sémantiques permanents ne peuvent qu'entretenir au mieux une confusion au pire une amertume face à des promesses considérées comme non tenues dans les pays concernés par la PEV.

Les partenaires de l'Union européenne pour la politique de voisinage ont donc beau jeu de pointer du doigt ses inconséquences, ses louvoiements et ses attermoiements. Ils utilisent cette brèche pour reprocher à l'Union de penser davantage en termes de sécurité et de fermeture qu'en termes d'intégration, en bref de construire une forteresse. L'un des motifs de mécontentement les plus récurrent est celui de la frontière Schengen, aussi bien en Ukraine, en Moldavie et au Belarus qu'en Russie. Ce n'est pas un hasard si le partenariat oriental propose aux six pays visés un programme de gestion des frontières qui doit leur permettre de mettre en œuvre les normes de contrôle et de sécurité qui sont déjà appliquées par les pays membres de l'Union. Lors des débats préparatoires pour l'élaboration du partenariat oriental, plusieurs pays membres ont d'ailleurs fait part de leurs réticences vis-à-vis d'une de ses dispositions : l'exemption de visa pour les ressortissants de pays partenaires. Ils ont demandé qu'une telle exemption soit encadrée par des conditions très strictes. L'Autriche, l'Italie et l'Espagne, ont demandé en échange de leur aval sur ce point que les pays partenaires renforcent les contrôles à leurs frontières et qu'ils signent des accords de réadmission, ce qui n'est pas encore le cas des pays caucasiens ou du Belarus.

Le thème de la forteresse européenne et de la « sécuritisation » de la PEV (Jeandesboz, 2007) est un sujet de débat au sein de plusieurs disciplines, en particulier chez les spécialistes de relations internationales. Thierry Balzacq définit par exemple la PEV comme un « complexe de sécurité à géométrie variable », (Balzacq, 2007). Ruben Zaiotti parle quant à lui de schengenisation

de la PEV (Zaiotti, 2007). Selon ce dernier, l'inquiétude des pays de l'Union vis-à-vis du potentiel de déstabilisation des voisins orientaux est un des éléments sous-jacents mais clefs de la PEV. Celle-ci serait porteuse de contradictions car elle prétend reposer sur un principe de négociation et d'appropriation mutuelle : les objectifs sont normalement négociés par l'UE et les pays partenaires. Mais, en acceptant des restrictions sur les mouvements de personnes, les gouvernements des pays partenaires doivent faire face à une impopularité croissante au sein de leur propre population. Cela ne peut qu'amoindrir la portée et l'efficacité de la PEV. Celle-ci est cataloguée peu à peu comme un projet imposé trop centré sur les seules préoccupations du Conseil européen (Zaiotti, 2007). A l'appui de ces conclusions, on peut rappeler que le document d'orientation de 2004 sur la PEV affirmait que les plans d'action de la PEV devaient « premièrement (contenir) une série d'engagements en faveur d'actions spécifiques qui confirment ou renforcent l'adhésion à des valeurs communes et à certains objectifs dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité ». Ce document assez court contient d'ailleurs 32 fois le mot « sécurité » et rappelle en préambule que « la politique européenne de voisinage entend... appuyer les efforts qui seront déployés pour atteindre les objectifs poursuivis par la stratégie européenne de sécurité ».¹⁷⁵

Dernier problème et pas le moindre, le contexte international et national dans différents pays n'est pas favorable au succès de la PEV et du partenariat oriental. Ces deux instruments politiques arrivent en réalité au pire moment. Mis en œuvre en 2007 et en 2010, ils pâtiennent de la crise économique qui incite les gouvernements nationaux à placer leurs priorités ailleurs. Cette crise ne leur permet plus de dégager des marges budgétaires pourtant indispensables au cofinancement des projets européens dès lors qu'il s'agit de coopération territoriale. De plus, la crise politique au Caucase fait empirer une situation qui n'avait pas besoin de l'être. Quelle efficacité peut avoir la synergie mer Noire par exemple et le volet mer Noire de la politique de voisinage dès lors que tout dialogue est rompu entre la Russie et la Géorgie, entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie... Sans confiance réciproque, il est difficile de coopérer. Dans la mesure où l'Union n'est pas dotée des moyens qui lui permettraient de mettre fin à ces crises, l'efficacité de ses instruments financiers et techniques est douteuse (Fean, 2009).

Compte tenu de tous ces éléments, l'attrait exercé par l'Union européenne sur ses voisins varie d'un pays à l'autre. Au Belarus, le discours officiel vis-à-vis de l'Union et de la politique de voisinage a changé depuis peu à cause de tensions dans les relations entre Minsk et Moscou. Le président biélorusse appelle de loin en loin au dialogue avec Bruxelles et fait quelques gestes : ouverture d'une délégation de l'UE, réunions d'experts, libération de quelques prisonniers politiques et promesses

¹⁷⁵ *Politique européenne de voisinage. Document d'orientation*, Bruxelles, 12 mai 2004, COM(2004) 373 final.

vagues de libéralisation économique (privatisations). Mais le pouvoir belge reste plus que mesuré dans ses offres d'ouverture. Il affirme qu'une bonne relation avec l'UE est importante pour son pays mais il rejette toute idée de démocratisation préalable à l'ouverture d'un dialogue plus poussé. Par opportunisme, il joue la carte de l'UE pour ne pas être trop isolé face à une Russie qui le tance sur quelques dossiers (reconnaissance de l'Ossétie du sud et de l'Abkhazie par exemple) et qui augmente sensiblement le prix de ses livraisons de gaz naturel. En réalité, les promesses d'une coopération renforcée avec l'UE sont sans effet sur ce pays. Aussi la politique de voisinage y est-elle à peine mise en œuvre car elle s'oppose trop dans ses principes à la nature profonde de ce régime.

En Ukraine, on peut parler plutôt d'espoirs déçus. L'Ukraine pense que l'UE ne reconnaît pas suffisamment sa vocation européenne et qu'elle ne va pas assez loin pour renforcer les relations bilatérales. Elle estime que son statut de pays éligible à la politique de voisinage ne répond pas à son aspiration européenne et n'y voit qu'un lot de consolation. Elle souhaite que son importance stratégique soit davantage prise en compte par l'Union. Elle estime que l'UE se préoccupe trop d'économie, de commerce et de gestion des flux migratoires clandestins, et néglige la volonté ukrainienne d'un partenariat plus global. Le gouvernement ukrainien souhaite que la perspective d'une adhésion, même sans date, soit explicitement inscrite dans le futur accord de partenariat renforcé en cours de négociation. L'amertume ukrainienne vient de ce que Bruxelles déclare invariablement que l'adhésion n'est pas possible. Les récriminations montent également parmi les populations des régions frontalières pour qui le passage de la frontière Schengen est plus difficile depuis 2007.

En Moldavie, les élites au pouvoir autour du président Voronine ont longtemps louvoyé. Cela fait plusieurs années que ce pays demande à l'Union une perspective d'adhésion claire et ferme. D'abord considéré comme très orienté vers la Russie au moment de son élection en 2001, M. Voronine a décidé de se tourner davantage vers l'Union européenne en 2003, voyant en elle un éventuel partenaire pour le règlement de la question transnistrienne. Puis il a de nouveau orienté sa politique extérieure vers la Russie. Ce revirement a de multiples causes, parmi lesquelles les mauvais rapports avec la Roumanie mais aussi et surtout les offres insuffisantes de la politique de voisinage face aux pressions exercées par la Russie (boycott commercial sur des produits agricoles moldaves notamment), alors que l'opposition restait nettement orientée vers l'Union. En septembre 2007, le ministre moldave des Affaires étrangères, Andreï Stratan, déclara qu'une « perspective claire d'intégration européenne est nécessaire afin de stimuler les réformes des pays voisins de

l'UE », lors d'une conférence à Bruxelles.¹⁷⁶ La coalition au pouvoir depuis les élections législatives de 2009 est explicitement orientée vers l'Union européenne mais elle a été incapable de faire élire un nouveau président. Cette crise politique empêche la Moldavie de mettre en œuvre une politique étrangère claire.

Dans le Caucase, la déception n'est pas vraiment de mise. Les dirigeants arméniens et azerbaïdjanais n'ont jamais formulé avec insistance le souhait d'entrer dans l'Union européenne. Dans ce contexte, ils considèrent que la politique de voisinage et le partenariat oriental sont une sorte de bonus. Parmi les dirigeants géorgiens, l'état d'esprit est différent. A de nombreuses reprises, le président Saakachvili a lancé des appels à l'Union européenne pour demander à celle-ci d'offrir à la Géorgie des perspectives plus claires. Il semble que l'Union soit en fait devenue une sorte de bouée à laquelle il faut s'accrocher alors que les États-Unis semblent moins actifs dans le Caucase. Le 15 mai 2004, à Tbilissi, le président géorgien déclara que « l'Union européenne doit faire plus pour aider la Géorgie à s'intégrer. La Géorgie va poursuivre son projet visant à devenir membre de la communauté euro-atlantique, (mais l'Europe aussi) doit faire sa propre partie de chemin. L'Europe doit décider ce qu'elle veut faire avec la Géorgie. Il n'y a pas une seule raison pour ne pas considérer ce pays comme européen ». A propos du lancement de la PEV, il ajouta : « Il s'agit d'un pas en avant, mais les deux parties doivent faire beaucoup plus pour que cette initiative aboutisse à des résultats concrets » (AFP, 15 mai 2004). Le 9 le mai, dans une interview au journal *Le Monde*, il estimait que l'OTAN était pour la Géorgie « une sorte de ticket d'entrée dans l'Union européenne », présentant l'implication de l'UE et de l'OTAN dans le Caucase comme des facteurs de stabilisation. Dans la même interview, il ajoutait : « Nous sommes un pays de vieille culture européenne. Nous pensons que nous devons appartenir à l'Europe. Si la Turquie adhère à l'UE, je suis persuadé que la Géorgie suivra. Ce sera presque automatique... Nous avons observé de près la Turquie ces dernières années. Les réformes qu'elle a accomplies sont spectaculaires. Si sa candidature était rejetée par l'UE, les conséquences seraient dramatiques pour notre région ». En d'autres termes, la Géorgie demande un net renforcement de la coopération en espérant pouvoir devenir candidate à l'adhésion un jour mais elle se montre moins pressante que la Turquie ou l'Ukraine car ses urgences de court terme sont ailleurs. C'est une interview donnée en 2008 par l'ambassadeur de Géorgie en France qui résume le mieux l'état d'esprit des dirigeants géorgiens (*Le Monde*, 2 septembre 2008) au lendemain de la guerre contre la Russie. Il salue la coopération avec l'UE mais estime que « cette coopération doit désormais s'intensifier et évoluer vers un véritable partenariat. L'introduction de nouveaux cadres garantissant nos relations est nécessaire. Un premier sommet Géorgie-UE pourrait inaugurer cette nouvelle phase. Un tel rapprochement marquerait le

¹⁷⁶ Voir le service de presse du ministère des Affaires étrangères et de l'Intégration européenne à l'adresse suivante : <http://www.mfa.gov.md/european-integration>

soutien de l'UE à un pays qui a su réaliser les réformes politiques et économiques nécessaires pour prétendre appartenir à la grande famille européenne [...] L'intensification du dialogue UE-Géorgie profitera à l'ensemble de la région. L'idée est de créer un axe démocratique et pacifique de la Baltique à la mer Noire [...] Dans le domaine flexible et innovant de la politique de voisinage, l'UE est loin d'avoir épuisé toutes ses possibilités ».

5.1.5 Un régionalisme mou (suite) ? Les résultats mitigés du régionalisme européen

La fragilité du dispositif régionaliste européen se traduit par des résultats mitigés dans certains pays partenaires. Sans réelle perspective d'adhésion à moyen terme, ceux-ci ne sont pas vraiment encouragés à mettre en œuvre les réformes demandées par l'Union européenne, surtout lorsque leurs priorités politiques du moment sont ailleurs, comme en Ukraine, en Moldavie ou en Géorgie. L'UE ne promet rien de plus que des coopérations plus fortes et des participations à certaines politiques en échanges d'efforts considérables consentis par les pays qui bénéficient des la PEV. Mais les documents contractuels qui régulent cette relation sont dépourvus de clause juridique contraignante. Si l'une des parties n'honore pas ses engagements, le contrat est au pire annulé ou suspendu. Mais il n'y a aucune sanction. Par ailleurs, étant donné le statut géopolitique des pays du voisinage, on peu se demander si l'Union est vraiment en mesure d'exiger beaucoup d'efforts de ses partenaires. Une pression trop forte sur ces pays une risque-t-elle pas de se traduire par leur retournement définitif vers l'orbite russe, ce que l'UE cherche à éviter coûte que coûte ?

Cela dit, l'obtention du statut renforcé dans le partenariat avec l'Union apporte un réel changement. Les accords d'association qui garnissent le partenariat oriental contiendront des engagements contraignants et prévoient des sanctions, car ils prévoient la mise en œuvre d'une situation de libre-échange intégral. Les accords comporteront une obligation de rapprochement des textes réglementaires dans le domaine du commerce. Cela est censé enclencher nécessairement, par effet de levier, des réformes économiques et politiques assez profondes pour faciliter *in fine* la circulation des capitaux, des services et dans une certaine mesure de la main-d'œuvre.

Pour l'heure, la Commission européenne souligne régulièrement les lenteurs des réformes, y compris dans les pays les plus résolument orientés vers l'Union européenne. Les rapports annuels consacrés au pays partenaires sont édifiants. Malgré des avancées signalées dans certaines domaines de coopération, la Commission européenne souligne la trop grande lenteur de certaines réformes voire certaines régressions, en l'attribuant à des événements incontrôlables (crise économique, crises politiques extérieures graves) mais aussi à un manque de réelle volonté politique¹⁷⁷ :

¹⁷⁷ Communication from the Commission to the Parliament and the Council, *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008*, Brussels, 23 avril 2009, COM(2009) 188/3

- en Arménie, la crise politique consécutive aux élections présidentielles de 2008 a ralenti les réformes et suscité des interrogations sur la protection des droits de l'homme et sur l'engagement démocratique du pays ;
- en Azerbaïdjan, la Commission n'a relevé dans son dernier rapport que des progrès limités en matière de gouvernance et de démocratie, soulignant des irrégularités dans les élections présidentielles de 2008. La justice n'est toujours pas indépendante et certaines régressions en matière de protection des droits de l'homme ont été constatées, notamment la décision de ne pas accorder de licences à des télévisions et radios étrangères en décembre 2008 ;
- en Géorgie, la guerre contre la Russie a ralenti les réformes et les élections législatives anticipées de 2008 n'ont pas été transparentes. Il reste beaucoup à faire en matière de législation du travail et de droits sociaux ;
- en Moldavie, la Commission européenne n'a enregistré aucun progrès en ce qui concerne les droits de l'homme, la liberté d'expression, la réglementation du commerce, la lutte contre la corruption et contre les trafics, le code électoral. L'instabilité politique qui dure depuis avril 2009 n'est pas étrangère à cette lenteur ;
- en Ukraine, le rythme des réformes a été ralenti par l'instabilité politique chronique puis par la crise économique. La Commission regrette l'absence de réforme constitutionnelle et judiciaire et le faible engagement du pouvoir dans la lutte contre la corruption.

5.2 Le fondement financier du régionalisme européen : une aide au développement fragile et peu visible

Il est impossible d'étudier le régionalisme européen sans observer les mécanismes et les choix stratégiques sous-jacents de l'aide au développement consentie par la Commission européenne et par les pays membres. Sans aide financière, les pays voisins seraient peu incités à faire des efforts de réformes. Les instruments financiers du régionalisme européens doivent donc être analysés au même titre que les instruments stratégiques et réglementaires. Comment l'aide européenne au développement est-elle orientée ? Comment est-elle organisée ?

L'aide publique au développement désigne un transfert de ressources publiques, financières, matérielles ou techniques, depuis des pays donateurs vers des pays en développement (Charnoz & Severino, 2007). Elle peut être d'origine privée mais on ne tiendra compte que de l'aide publique dans cette partie car c'est elle qui renseigne le mieux sur les rapports d'Etats à Etats. A ce titre, elle peut être un indicateur parmi d'autres des relations dissymétriques qui s'établissent entre les pays du monde. Par ailleurs, elle revêt une importance particulière pour l'union européenne qui est

officiellement le principal bailleur de fond de l'aide publique au développement dans le monde depuis les années 1990. Elle conserve son premier rang si l'on inclut aussi l'aide privée versée entre autres par des fondations (système très répandu en Allemagne et aux États-Unis par exemple).

Les débats autour de l'aide sont nombreux depuis plusieurs décennies. Les analystes s'intéressent à la manière dont elle est mise en œuvre et à son efficacité (Amprou et Chauvet, 2007 ; Chenery et Strout, 1966 ; Santiso, 2004 ; Delcour, 2006b). Certains posent également la question de ses motivations. Qui donne et pourquoi (Charnoz et Severino, 2007 ; Lechevallier *et alii*, 2007) ? Les réponses apportées par les spécialistes des relations internationales sont aussi variées que les théories auxquelles chacun se rattache. O. Charnoz et J.-M. Severino distinguent cinq grandes motivations types, qui s'articulent les unes aux autres. L'aide publique serait une ressource utilisée par les Etats en quête de puissance sur la scène internationale dans différents domaines (économie, stratégie, politique, sécurité...). Dans cette optique, l'aide est un instrument d'influence. Ou bien elle serait un instrument de l'exploitation des pays de la périphérie (les économies dominées) par les pays riches (les centres du monde dans l'acception accordée à ce terme par Wallerstein). Elle peut aussi être simplement un moyen pour les Etats d'accroître leur niveau de bien être matériel, ce qui passe par le développement de diverses formes de coopération. On sort dans ce cas d'une logique de conflit ou de domination : le bailleur de fonds aide un pays parce qu'il pense que cela peut être bon pour son propre bien être en retour. L'aide serait aussi mise en œuvre pour satisfaire des intérêts privés aussi bien dans les pays donateurs (aide liée) que dans les pays bénéficiaires (détournements). Enfin, l'aide serait pour certains pays et pour certaines personnes une forme d'accomplissement moral. Elle serait dans cette optique un acte désintéressé.

Il est souvent difficile de trancher entre ces cinq interprétations dans la réalité des relations entre bailleurs et pays bénéficiaires. Mais de nombreuses publications soulignent la pertinence des deux premières approches, qui font de l'aide un levier de puissance et d'influence utilisé par les bailleurs afin de parvenir à certains objectifs. Cette conception est relevée par de nombreux auteurs (Grant, Nijman, 1997 ; Gunning, 2005 ; Kap-Herr, Moreau, 2008).¹⁷⁸ Un rapport de la Brookings Institution de Washington, publié en 2006, pose clairement que "in the face of unprecedented new global challenges, the hard power assets of the United States - military, economic or other means of coercion - are stretched thin. It has become increasingly critical for the United States to leverage

¹⁷⁸ A titre d'exemple, A von Kap-Herr et J. Moreau rappellent que l'aide au développement est conçue comme telle par la France (Kap-Herr, Moreau, 2008). Le ministère de la coopération a été rattaché au ministère des affaires étrangères en 1999. Le ministre français des Affaires étrangères s'est exprimé très clairement sur ce point dans son discours du 28 août 2008 devant la 16^e conférence des ambassadeurs : « S'agissant du développement, il est désormais essentiel... que notre ministère assume le rôle principal dans la définition des politiques. Je me suis battu... pour que nous obtenions de nouveaux leviers pour exercer ce rôle et notamment pour exercer une véritable tutelle politique de l'Agence française de développement ».

foreign assistance and other soft power tools in order to grapple with global poverty, pandemics, and transnational threats » (Brainard, 2006).

Si des liens de dominant à dominé ou si des jeux de puissance sont à l'œuvre dans les flux d'aide au développement, ils ne sont pas aisés à repérer, entre autres parce que la liste des bailleurs de l'aide au développement s'allonge depuis le début des années 2000 (Chine, Brésil, Turquie, nouveaux membres de l'UE) (Guérin, 2008) et que les statistiques officielles ne rendent pas encore bien compte de cette montée en puissance. Mais les pays les plus riches et les plus développés sont toujours ceux qui y contribuent le plus. Ils font partie du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE, composé de 22 pays dont les pays membres de l'UE 15¹⁷⁹ et la Commission européenne. Le CAD est chaque année à l'origine de 75 à 80% de l'aide publique au développement dépensée dans le monde. Sa part réelle est toutefois supérieure car une partie non négligeable de son aide est versée à des agences multilatérales qui la reversent ensuite (Banque mondiale, BERD...). Severino et Charnoz estiment ainsi que le CAD fournit annuellement 97 % de l'aide publique au développement. Ces agences sont en effet majoritairement financées par les pays les plus riches. De fait, l'Union européenne est à l'origine de plus de 50% de l'aide publique au développement décaissée chaque année dans le monde (52,5 % en 2007 selon l'OCDE) si on additionne l'aide versée par la Commission européenne (aide budget, fond européen de développement...) et celle versée par les 15 pays de l'Union européenne qui font partie du CAD. On peut donc formuler l'hypothèse que l'Union est en mesure d'utiliser l'aide au développement comme un levier de puissance dans son environnement régional, utilisant cette ressource dans le cadre d'une relation de type centre-périphérie. Qu'en est-il avec les pays de son voisinage oriental ?

5.2.1 L'Union européenne : un chapion fragile et divisé de l'aide au développement

Parler de l'Union européenne comme un des grands acteurs de l'aide au développement pose un problème fondamental. L'Union n'est pas un acteur unique mais l'addition de la Commission européenne, qui gère à elle seule environ 20% de l'aide publique au développement mondiale chaque année, et des 27 pays membres (essentiellement les pays de l'ancienne UE 15 qui sont membres du Comité d'Aide au développement de l'OCDE) qui en fournissent grosso modo plus de 30 % si on additionne toutes leurs contributions. Chacun de ces pays débourse donc une aide bilatérale qui ne se fonde pas nécessairement sur les mêmes principes et les mêmes priorités que ceux suivis par la Commission. Chacun a ses intérêts et ses traditions en matière d'aide et de

¹⁷⁹ Les membres du CAD sont l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, le Portugal, l'Espagne, la Suède, la Suisse, le Royaume-Uni, les Etats-Unis, Commission européenne.

relations internationales. Outre cela, il existe des différences sensibles de philosophie, de procédures et d'orientations géographiques parmi les pays membres eux-mêmes (Lechevallier, Moreau, Pacquement, 2007). Cela nuance considérablement l'idée d'un acteur dominant, l'UE, qui pourrait utiliser l'aide comme levier de puissance ou d'influence.

Avec le traité de Maastricht, la politique de coopération au développement de l'Union européenne a acquis une dimension partiellement supranationale. Dans certains cas seulement, les décisions sont prises à la majorité qualifiée des pays membres au conseil des ministres européens. Cela signifie que les Etats membres conservent une grande marge de liberté pour financer des actions de coopération sur leur budget propre. La politique de développement fait bien partie des politiques communautaires (premier pilier TCE) mais elle n'est pas une politique commune. C'est une compétence partagée pour laquelle la Commission n'a pas seule l'initiative et plusieurs pays membres ne sont pas encore prêts à se séparer de ce qu'ils considèrent comme un vecteur de leur diplomatie. Cela fragilise la visibilité de l'Union européenne et l'efficacité de son action dans les voisinages.

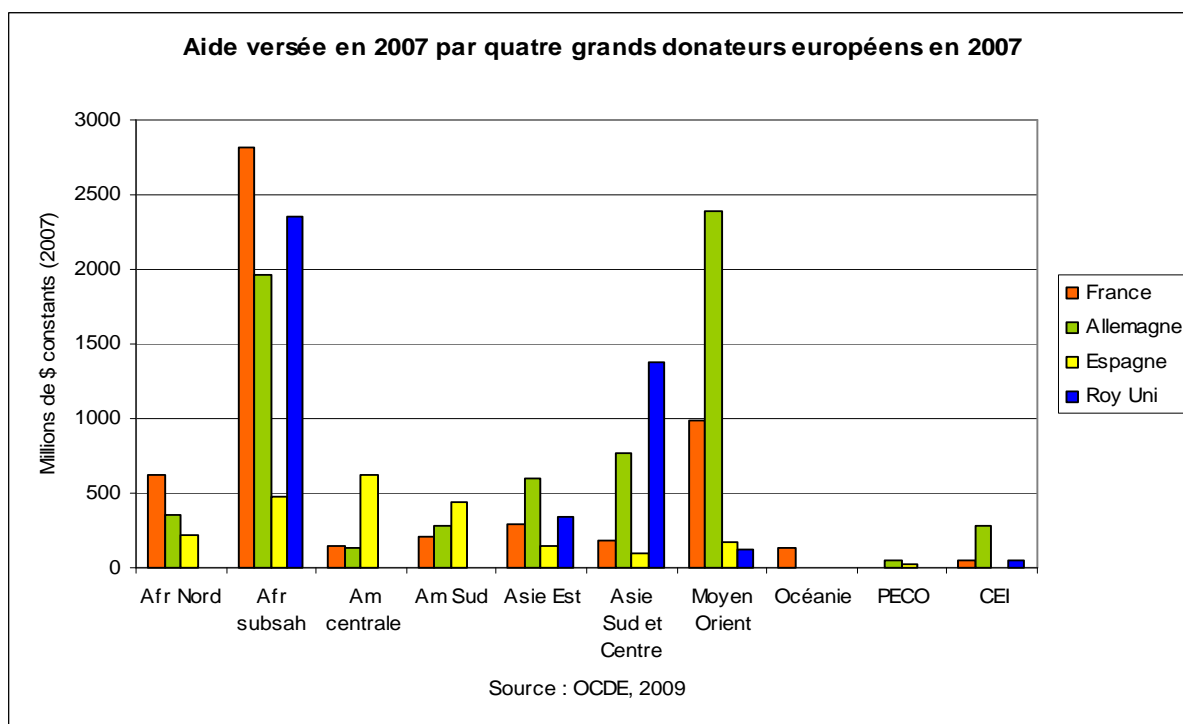
Par ailleurs, les élargissements successifs et la volonté d'articuler des programmes d'aide régionaux avec des approches transversales globales ont rendu la mise en œuvre de l'aide communautaire extrêmement complexe. Laure Delcour pointe du doigt « la multiplication des programmes, la prolifération des lignes budgétaires et des procédures de gestion et, *in fine*, le morcellement de la politique de coopération ». Elle estime que la « fragmentation touche en particulier le budget communautaire, du fait de l'affectation des nouveaux programmes sur ce budget : en 2001, 55 lignes étaient consacrées à la coopération extérieure. Par un effet cumulatif, la création de ces lignes budgétaires suscite la rédaction de règlements pour chaque nouveau programme (80 au total) et la multiplication des procédures d'appel d'offres » (Delcour, 2003). Cette complexité, signalée par ailleurs dans un article consacré à l'aide technique en direction du voisinage oriental (Delcour, 2006), suppose en outre la mise en œuvre de moyens humains considérables que la Commission européenne n'a pas, notamment dans les délégations.

La Commission et les pays membres ont bien engagé un effort de mise en cohérence des aides versées par les uns et les autres en signant en 2005 le consensus européen pour le développement,¹⁸⁰ mais ils ne sont qu'au commencement de ce qui sera un très long processus de coordination. D'ailleurs, la longue liste des actes communautaires publiés sur cette question depuis le milieu des années 1990 montre à quel point la convergence entre les Etats membres et la Commission est lente

¹⁸⁰ Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne intitulée «Le consensus européen» [Journal officiel C 46 du 24.2.2006].

et tortueuse.¹⁸¹ Et on peut considérer que 2001 fut une année charnière avec le lancement par la Commission d'une importante réforme de la gestion de l'aide. Pour l'heure, les pays membres continuent de privilégier des zones géographiques très différentes (graphiques 65), en fonction d'intérêts diplomatiques et de doctrines de politique étrangères qui leur sont propres sans se coordonner sur le terrain sans chercher à se coordonner avec l'action de la Commission.

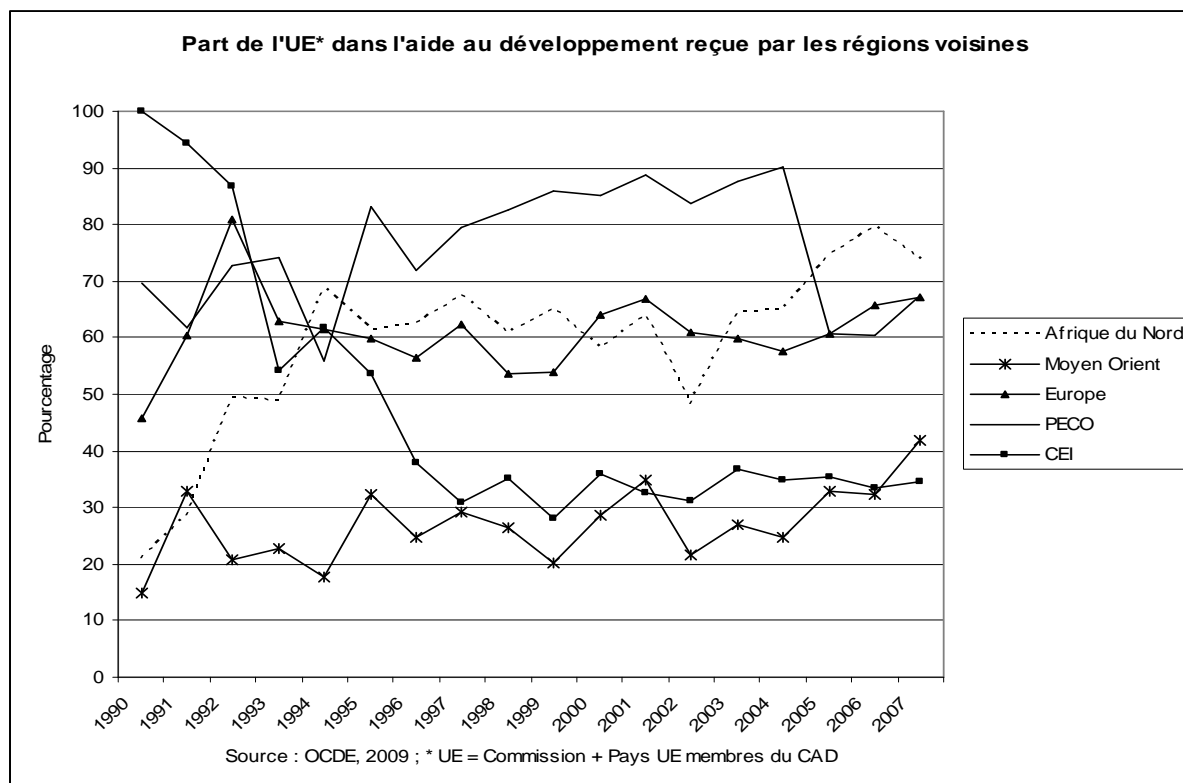
Graphique 45



Au premier abord, on peut penser que l'Union européenne (membres UE 15 + Commission) pèse très lourd dans l'aide versée aux régions du voisinage. Le graphique 46 montre que sa part dans l'aide reçue par l'Afrique du Nord, les PECO et l'Europe (hors UE 15) en général est supérieure à 60 % depuis longtemps. On constate en revanche que son poids est plus faible dans l'aide reçue par les pays de la CEI et ceux du Moyen Orient (en réalité Proche et Moyen Orient dans le découpage de l'OCDE). Le graphique ci-dessous montre le rôle essentiel joué par l'Union européenne dans les pays de l'Europe centrale et orientale dans le cadre du processus de préadhésion, à côté de flux d'investissements directs considérables.

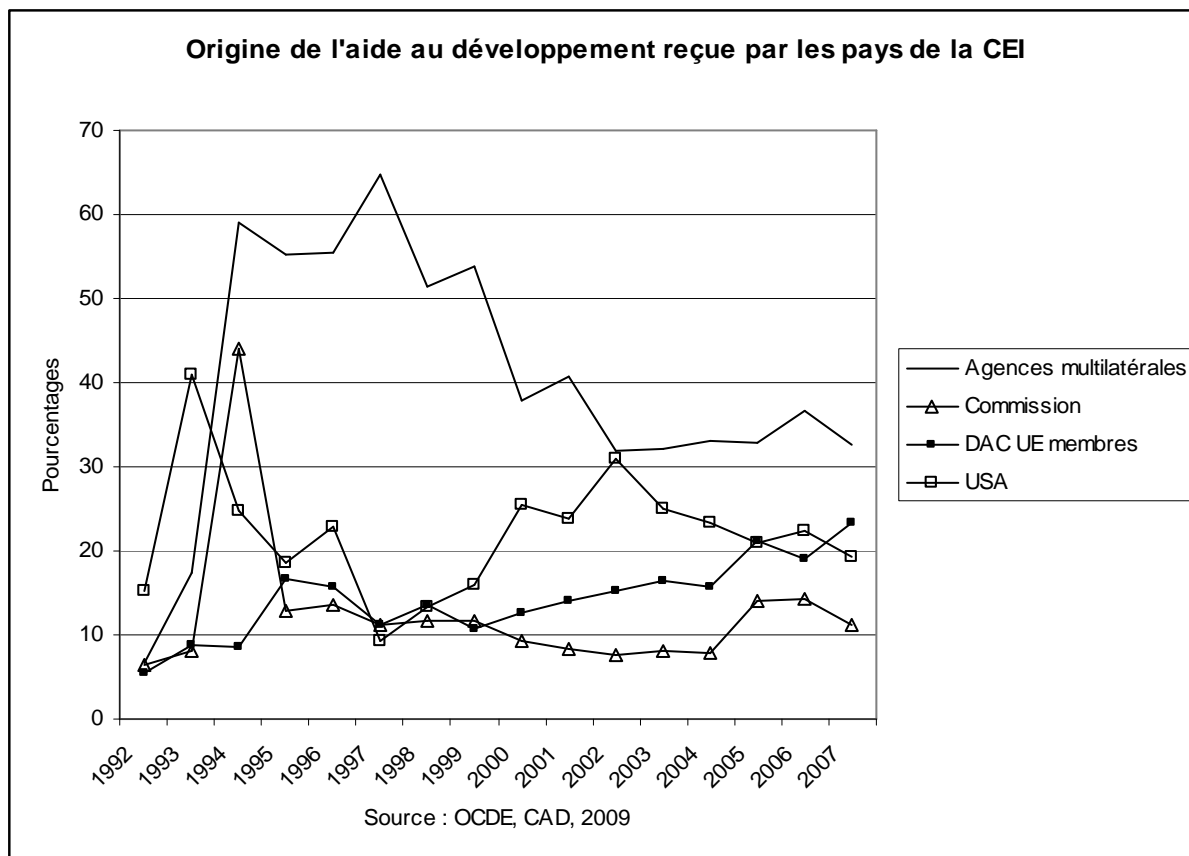
¹⁸¹ 1995, une première résolution sur la complémentarité de l'aide versée par la Commission et celle des pays membres ; 1998, communication sur le renforcement de la coordination opérationnelle ; 1999, deuxième résolution sur la complémentarité ; 2000, déclaration commune sur la politique de développement ; 2001, publication de ligne de directrices pour le renforcement de la coordination opérationnelle ; 2006, vote du consensus européen pour le développement ; 2007, corde de conduite sur la complémentarité et la division du travail...

Graphique 46



L'Union européenne n'est pas le seul bailleur de fonds de l'aide au développement reçue par les pays de son voisinage, notamment dans son voisinage oriental. Certaines agences multilatérales jouent un rôle significatif (FMI, Banque mondiale...), précisément dans les pays de la CEI où ces agences sont à l'origine de l'essentiel de l'aide. Cette façon de procéder présente un intérêt pour les pays bénéficiaires. Cela leur évite une relation face à face, éventuellement dissymétrique, avec un ou deux bailleurs qui pourraient formuler des exigences dans tel ou tel domaine (graphique 47). La part des agences dans l'aide perçue effectivement par la CEI a sans doute baissé sensiblement depuis la fin des années 1990 mais elle reste la première à ce jour. La part de l'aide versée par l'Union européenne (Commission + pays membres) est au même niveau mais on a vu plus haut qu'elle était en réalité éclatée entre plusieurs bailleurs entre lesquels il n'y pas nécessairement de coordination.

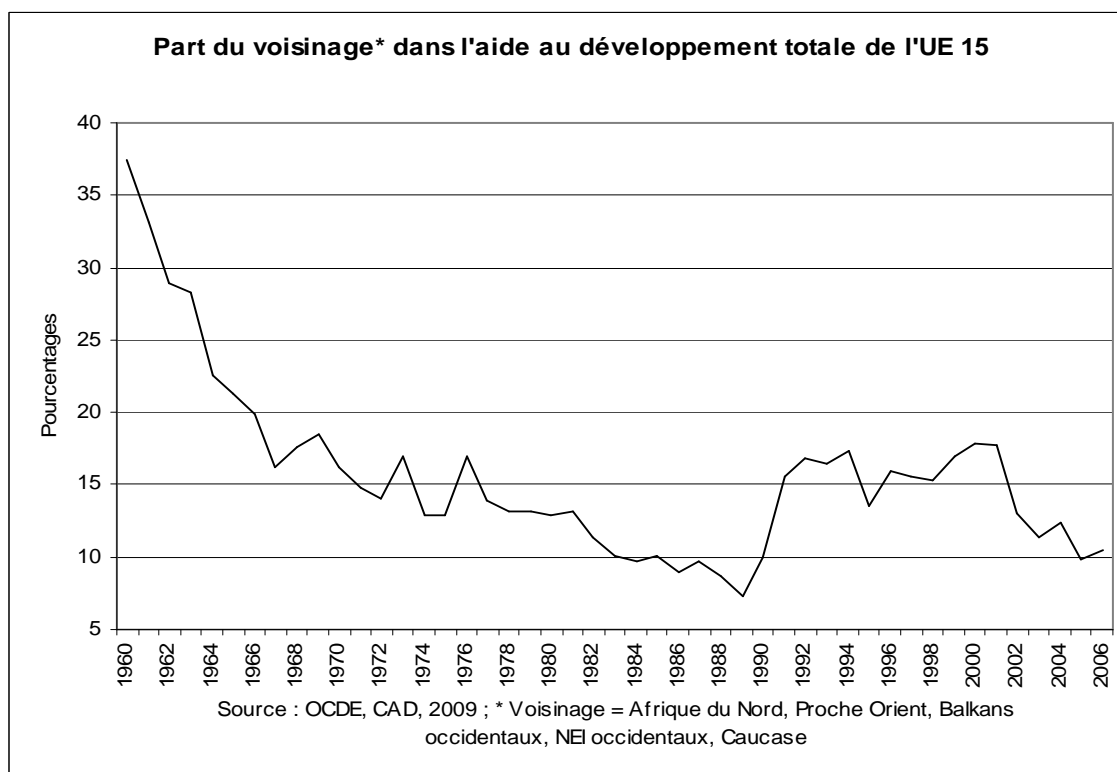
Graphique 47



On peut d'ailleurs se demander si le voisinage est une priorité de l'aide au développement de l'Union européenne. Les discours officiels des Commissaires européens et les publications de la Commission européenne font la part belle au voisinage, présenté comme une zone stratégique (graphique 48). Pour vérifier la validité de ces discours, rien de tel que de regarder les sommes qui sont dépensées réellement dans le voisinage oriental. Celui-ci est-il une priorité ? Il semble que non. Le voisinage de l'actuelle Union européenne à 27 attirait 37,5 % de l'aide au développement de l'UE 15 en 1960 et seulement 10,4 % en 2006.¹⁸²

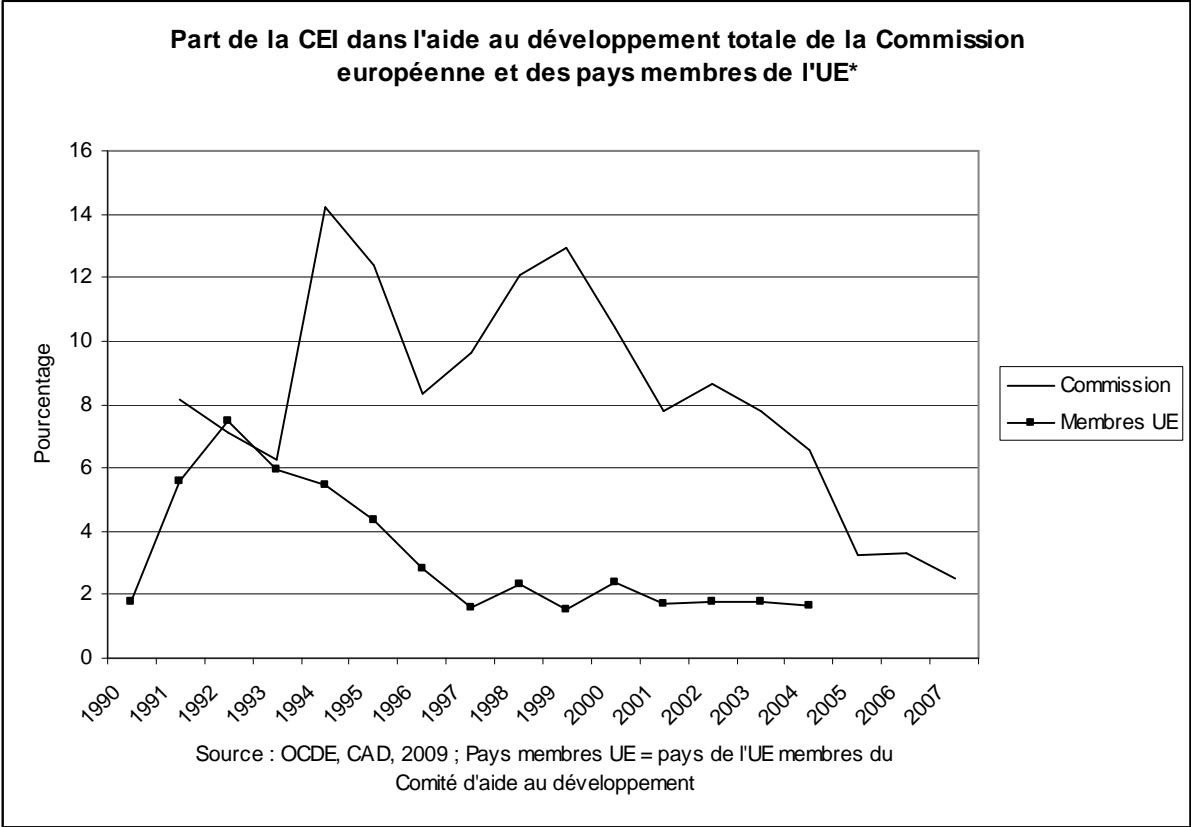
¹⁸² Dans ce graphique, le voisinage ne prend pas en compte les PECO qui sont devenus membres de l'UE en 2004 et 2007. Cela permet de montrer une tendance pour un espace homogène composé par les Balkans occidentaux, les pays méditerranéens, les NEI occidentaux, la Russie et le Caucase sur une période de presque 50 ans. Par ailleurs, seule l'UE 15 est prise en compte comme bailleur de fond car ce sont ces pays qui réalisent la quasi-totalité de l'aide, même au sein de l'UE 27 aujourd'hui. L'aide versée par les nouveaux membres est marginale.

Graphique 48

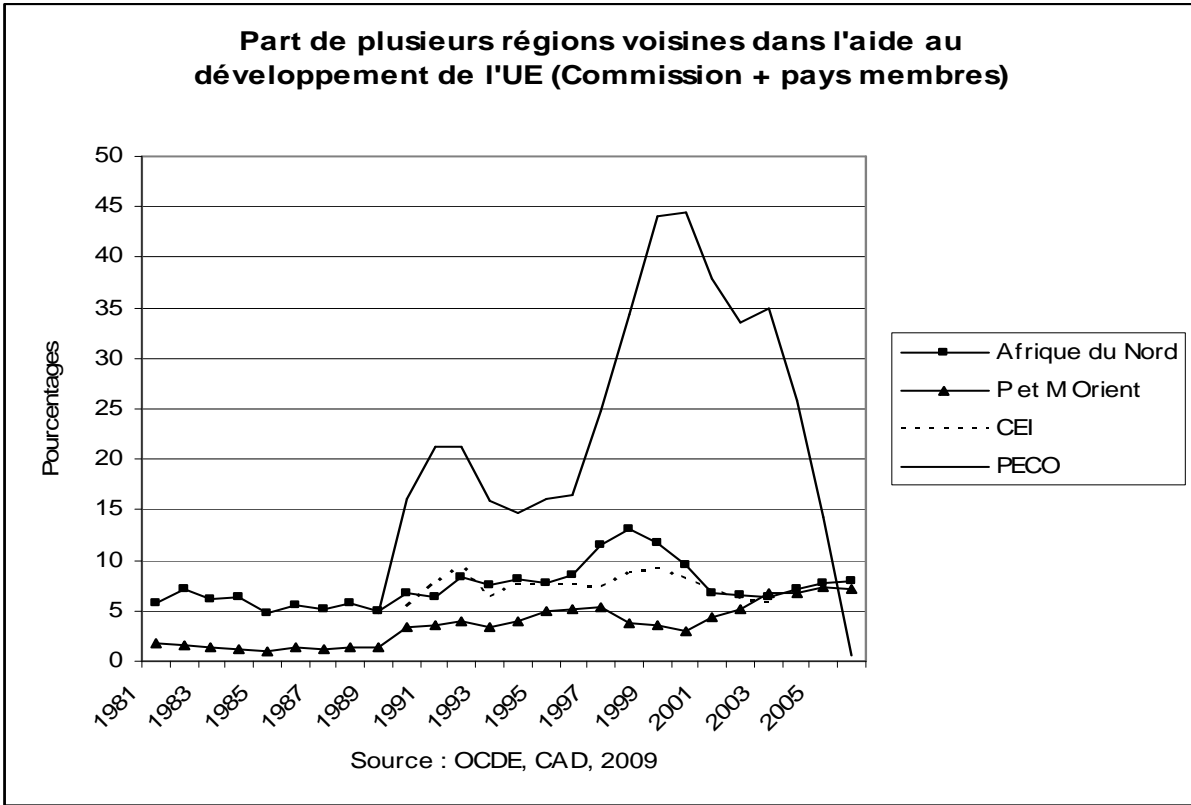


Le surcroît d'effort consenti dans les années 1990 n'a pas été durable. La CEI a attiré une part notable de l'aide au développement des pays membres de l'Union européenne au début des années 1990, c'est-à-dire au moment où l'ex-URSS était dans une situation économique et sociale critique. Rappelons aussi qu'en 1998, le gouvernement de Russie a annoncé la banqueroute au moment de la crise dite asiatique. On constate toutefois un décalage temporel dans la mobilisation de la Commission européenne et dans celle des pays membres de l'UE 15. Ces derniers se sont mobilisés dès 1992 (presque 8% de leur aide totale est allée à la CEI cette année-là) et ont relâché leur effort ensuite, n'accordant à la CEI qu'à peine 2% de leur aide publique totale (graphique 49). La Commission européenne s'est mobilisée dès 1992 aussi mais elle a maintenu son effort plus longtemps. Toutefois, depuis 1999, la CEI a perdu du terrain, passant de 13% de l'aide totale de la Commission à 2% en 2007. Remarquons que la Commission poursuit ses versements (à travers notamment les programmes Tacis jusqu'en 2007 et à travers l'Instrument européen de voisinage après), alors que les pays membres ne versent plus d'aide bilatérale depuis 2004. Cela montre s'il était besoin la faible coordination de la Commission et des pays membres.

Graphique 49



Graphique 50



Si l'on compare maintenant la part de la CEI dans l'aide de l'Union européenne avec celle des autres régions voisines, on constate qu'elle n'est pas prioritaire non plus, au contraire (graphique 50). Dans les années 1990, les PECO (essentiellement les nouveaux membres de 2004 et 2007 et les pays des Balkans occidentaux) ont drainé l'essentiel de l'effort d'aide consacré par l'Union à cette partie du monde. A l'heure actuelle, l'Afrique du Nord et le Proche et Moyen Orient drainent davantage d'aide que la CEI. Et si on rapporte l'aide au développement au nombre des habitants, la CEI est très en retrait par rapport aux Balkans occidentaux et à nombre de pays de l'Afrique subsaharienne.

L'analyse de la ventilation géographique des prêts consentis par la Banque européenne de d'investissement va dans le même sens. La CEI n'apparaît pas comme une priorité. L'argent prêté entre 2004 et 2008 se répartit de la façon suivante : 216 milliards d'euros pour l'Union européenne, 801,6 millions dans l'AELE (0,33 %), 11,3 milliards dans l'Europe du sud-est (4,7 %), 460 millions dans la CEI (0,19 %), 6,7 milliards dans les pays méditerranéens (2,79 %), 3 milliards dans les pays ACP + PTOM (1,25 %), 640,5 millions en Afrique du Sud (0,26%), 2,8 milliards en Amérique latine + Asie (1,18%). Dans le détail de la CEI : la Russie a reçu 60 millions, la Moldavie 50 millions, l'Ukraine 350 millions, la CEI au total 460 millions.

Outre la fragilité structurelle de l'aide européenne, d'autres éléments incitent à nuancer sensiblement l'idée que l'aide au développement pourrait être utilisée comme un levier d'influence pour l'UE dans son voisinage oriental. Les sommes mises en jeu par l'Union européenne dans cette partie du monde sont relativement faibles, ce qui limite leur impact et leur visibilité. En pourcentage du revenu national brut, l'aide au développement totale est massive dans quelques pays de la CEI seulement. En moyenne annuelle sur la période qui va de 2003 à 2007, elle représentait plus de 10% en Kighizie, entre 5 et 10% en Géorgie, Arménie, Moldavie et au Tadjikistan, moins de 1,2% en Azerbaïdjan, Asie centrale, Russie (0,1%), Ukraine (0,5%) et Belarus (0,2%). Si l'on rappelle que la part de l'UE dans l'aide perçue par ces pays est seulement d'un tiers en moyenne, cela réduit son impact potentiel à peu de chose.

La faiblesse de l'aide est même spectaculaire dans certains pays en comparaison avec d'autres types de flux comme les remises d'épargne des travailleurs émigrés. Celles-ci représentent 27,1% du revenu national brut en Moldavie, 25,6% au Tadjikistan, 12,7% en Kirghizie, 9,2% en Arménie, 5,9% en Géorgie, 4,1% en Azerbaïdjan et au maximum 1% en Ukraine, en Russie, au Belarus, au Kazakhstan.¹⁸³ Cela représente des sommes considérables qui sont difficilement

¹⁸³ Selon les chiffres fournis par la Banque mondiale.

mobilisables pour financer des programmes de développement au sens strict. Mais les sommes concernées rapportées au RNB sont parfois telles que ces remises sont vitales dans l'économie de quelques pays (Moldavie, Asie centrale, Caucase).

Enfin et surtout, le développement ne passe pas seulement par l'appel à l'aide publique. Il peut être financé par l'emprunt sur les marchés financiers, ce que font certains pays (notamment ceux qui possèdent des ressources naturelles négociables), ou par l'appel aux investissements directs étrangers (IDE). Ceux-ci représentent une part élevée du PIB dans plusieurs pays, laissant l'aide publique loin derrière : plus de 16% du PIB en Azerbaïdjan (contre 2,1% pour l'aide), plus de 11% en Géorgie (contre moins de 5% pour l'aide), 5,3% en Ukraine (contre 0,5% pour l'aide).

5.2.2 La Russie : un bailleur de fonds alternatif de plus en plus actif concurrent

La Russie elle-même commence à se présenter comme un bailleur de fond alternatif depuis les années 2000. Étant donné la modestie des sommes concernées, elle ne peut pas espérer entrer dans le club fermé des principaux bailleurs mondiaux. Mais cela procède pour la Russie d'une ambition géopolitique régionale évidente, sur laquelle on reviendra en détail plus bas. Les aides consenties par le gouvernement russe sont réservées à des pays membres de la CEI et prennent des formes variées. Certaines sont ciblées en étant orientées vers tel ou tel pays. D'autres ont une application transnationale. Officiellement, ces aides ne sont assorties d'aucune condition ou contre partie. C'est en tout cas ce qu'affirme le gouvernement russe mais certains éléments incitent à penser le contraire. On sait par exemple que la Russie a décidé en 2009 de ne pas donner suite à la demande de l'Ukraine qui espérait une aide de 5 milliards de dollars, après que celle-ci eût donné son accord à l'Union européenne pour la modernisation de son réseau de gazoducs (en 2009). La Russie souhaitait obtenir ce marché.

En 2008, la Russie a décidé d'octroyer une aide humanitaire de 47,5 millions de dollars à la Moldavie, qui avait été victime de la sécheresse en 2007. Auparavant, en novembre 2007, l'entreprise Gazprom avait consenti déjà une aide financière de 4,3 millions de dollars à ce pays pour l'aider à acheter des combustibles et des lubrifiants. En mars 2008, la Russie a envoyé une aide alimentaire (30 tonnes de sarrasin, 24 tonnes de riz et 5 tonnes de conserves de viandes d'une valeur de 3,8 millions de dollars) destinée aux écoles et aux jardins d'enfants de Gagaouzie (région autonome du sud de la Moldavie) qui fut la plus touchée par la sécheresse. Parallèlement, les autorités moldaves ont reçu 209 wagons de blé. Le montant de l'aide humanitaire russe ainsi accordée à la Moldavie (hors Transnistrie) a atteint 14,9 millions de dollars. Plus tard, en mai 2008,

5 000 tonnes de blé et 60 tonnes d'huile russe d'une valeur de 2,3 millions de dollars ont été envoyées à nouveau vers la Gagaouzie.

Le gouvernement russe a débloqué 27,7 millions de dollars pour aider les populations les plus pauvres de la république autoproclamée de Transnistrie (rive gauche du Dniestr) et pour accorder des crédits aux agriculteurs de la région. En août 2008, le parlement de Transnistrie a demandé une aide financière à la Douma de Russie pour faire face aux conséquences de graves inondations. Le 31 juillet, Vladimir Poutine a accordé une aide humanitaire d'urgence à l'Ukraine et à la Moldavie. La Russie a également décidé en 2009 d'aider la Transnistrie à payer les pensions de retraite de ses anciens travailleurs. Les retraités de Transnistrie (quelle que soit leur nationalité) doivent ainsi recevoir ainsi un supplément de 15 dollars versés sur leur pension. Cela s'ajoute à l'annonce de l'envoi d'une aide humanitaire et à l'envoi financières à certaines familles, à des établissements de santé, à des maternelles...

En Asie centrale, la Russie a décidé d'accorder en 2009 une aide importante à la république kirghize. Il s'agit d'une subvention de 150 millions de dollars (117 millions d'euros) et d'un prêt de 300 millions de dollars (234 millions d'euros). Certaines sources évoquent une aide de 2 milliards de dollars. Cette aide avait des contreparties. Le gouvernement kirghize devait décider de fermer une base américaine stratégique située sur son territoire (précisément à Manas). Après la fermeture, finalement annulée, l'argent a été débloqué. La Russie a ensuite fait un important investissement (construction d'une centrale hydraulique à Kambaratinskaia) et a renoncé même à une dette kirghize de 180 millions de dollars (la dette serait en partie annulée et en partie remboursée sous la forme de biens). L'accord passé entre le Kirghizstan et la Russie prévoit même le développement de la coopération en matière économique et en matière de finances et de crédits entre les deux pays.

Toujours pour l'Asie centrale, le Conseil de la Fédération de Russie a ratifié en février 2009 un Protocole sur le mécanisme d'aide technico-militaire aux pays membres de l'Organisation du Traité de Sécurité collective (Arménie, Belarus, Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, Russie et Tadjikistan) en cas de menace ou d'agression. Ce Protocole avait été signé en octobre 2007. Selon les termes de ce protocole, l'aide en question peut être assimilée à une forme d'aide financière car elle met à la disposition des pays signataires des fonds ou des équipements qui doivent les aider à maintenir et rétablir leur capacité de combat.

Dans le Caucase, la Russie agit également. Elle souhaite activer les négociations sur le règlement du conflit entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie après avoir obtenu quelques avancées pendant l'automne 2008. Les deux pays ont confirmé qu'ils feraient appel à la médiation du Kremlin et celui-ci s'est montré reconnaissant en retour en consentant à Erevan un crédit de 500 millions de

dollars (au lieu des 2 milliards demandés initialement toutefois) pour faire face à la crise. L'Azerbaïdjan pourrait quant à lui recevoir des armements russes.

Au printemps 2009, Moscou a également décidé d'accorder une aide militaire aux républiques d'Abkhazie et d'Ossétie du sud, représentant une valeur de 2,36 milliards de roubles. Une aide financière de 2,8 milliards de rouble doit être également accordée. La république d'Ossétie du sud doit recevoir aussi 8,5 milliards de roubles pour la reconstruction de maisons d'habitation, d'équipements et d'infrastructures détruits ou endommagés pendant la guerre russo-géorgienne de l'été 2008. Il est vrai que ces deux territoires ont des statuts très particuliers vis-à-vis de la Russie qui les a utilisés comme tête de pont dans son conflit contre la Géorgie. L'objectif politique est donc évident.

Le Belarus n'est pas en reste. En octobre 2008, la Russie a décidé de lui prêter deux milliards de dollars pour l'aider à faire face aux conséquences de la crise financière internationale. Le prêt a été versé en deux tranches de 1 milliard en 2008 et 2009. Le ministre belge des Affaires étrangères a déclaré à ce propos que la Russie n'avait posé aucune condition politique pour la délivrance de ce prêt. Outre cela, le Belarus avait reçu un crédit de 1,5 milliard de dollars fin 2007, un autre de 1 milliard en 2008 et un dernier de 0,5 milliard en mars 2009. Puis, début 2009, le Belarus a également demandé un autre crédit de 100 milliards de roubles (2,2 milliards euros environ) en échange de la promesse de passer à la monnaie russe dans son commerce international avec la Russie. Par ailleurs, le Belarus est *de facto* une économie largement subventionnée par la Russie car elle achète son gaz à des prix encore inférieurs à ceux du marché européen. En 2008, le Belarus achetait les 1 000 mètres cubes de gaz pour 119 dollars au premier semestre et 128 dollars au deuxième semestre, soit un prix très inférieur au prix payé par les membres de l'Union européenne ou même l'Ukraine. Selon les termes d'un accord signé en 2007, le prix payé par le Belarus ne doit atteindre le prix mondial que progressivement d'ici 2011. Et en décembre 2008, le gouvernement belge a déclaré que le prix du gaz livré par la Russie doit être réduit de 2,5 à 3 fois en 2009. Il y a toutefois des conditions politiques : le Belarus doit reconnaître l'indépendance de l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie. Le Belarus a peut-être fait d'autres concessions, acceptant par exemple accord pour le déploiement de missiles russes Iskander sur son territoire. Il faut rappeler par ailleurs que Gazprom a des intérêts économiques directs au Belarus : il devient progressivement propriétaire depuis 2009 de 90% des parts de la société belge de transport gazier Beltransgaz et il est l'opérateur du tronçon belge du gazoduc Yamal-Europe qui passe sur le territoire du Belarus.

L'Arménie, où Gazprom possède aussi des intérêts directe, bénéficie également de tarifs gaziers relativement bas. Ces tarifs gaziers avantageux contribuent à soutenir le PIB des pays bénéficiaires.

Certaines décisions de la Russie ont une application plus large car elles ne concernent pas tel ou tel pays en particulier. En février 2008, elle a décidé que 800 vétérans et invalides de la Grande guerre patriotique résidant dans divers pays de la CEI bénéficieraient d'une aide financière. Chaque bénéficiaire doit recevoir un certificat personnel pour un montant équivalant à 200 dollars. C'est le Fonds russe d'études sociales Rousso-Balt qui organise cette action pour soutenir les anciens Soviétiques les plus déshérités souvent vétérans de la guerre résidant dans les anciennes républiques de l'URSS. Aussi, 400 certificats doivent être distribués à des vétérans et des invalides très déshérités en Moldavie, en Ukraine et en Géorgie.

La Russie souhaite aller au-delà des ces aides ponctuelles ou indirectes en institutionnalisant son statut de bailleur de fonds dans l'ancien espace soviétique. Un Fonds anti-crise d'aide aux pays de la Communauté des Etats indépendants, sorte de mini FMI régional, a été créé en février 2009 lors d'une réunion des dirigeants du Belarus, du Kirghizistan, du Tadjikistan, du Kazakhstan et de la Russie. Ce fonds est doté de 10 milliards de dollars, dont 7,5 milliards donnés par la Russie et 1 milliard par le Kazakhstan. Quand on sait que parallèlement la Russie encourage les pays voisins à adopter le rouble dans leurs transactions avec d'autres pays de la CEI, tout indique que la Russie souhaite se substituer au FMI dans cette région.

5.3 Régionalisme russe contre régionalisme européen. Une incompatibilité grandissante dans l'entre-deux partagé ou disputé ?

La question du statut géopolitique de ce voisinage que l'on qualifie maintenant de commun se pose de plus en plus. D'un côté, l'Union européenne est devenue un acteur considérable dans l'architecture régionale européenne et euroméditerranéenne. Elle exerce de ce fait une forme d'influence, plus ou moins forte mais réelle, sur ses voisinages. De l'autre, la Russie continue de se percevoir comme un acteur indépendant et à agir comme tel, tout en souhaitant préserver ses intérêts dans ce qu'elle estime être sa zone d'intérêt. Celle-ci est vue tantôt comme un prolongement de la Russie elle-même, tantôt comme un glacis de protection assurant à la Russie un sorte de profondeur stratégique, tantôt comme une aire d'influence. Dans un tel contexte, comment caractériser le voisinage commun ? Est-il partagé, contesté, écartelé ?

5.2.1 *La déliquescence de la CEI.*

L'Union soviétique a laissé la place à la CEI en décembre 1991. Les interprétations à propos de la fonction de cette organisation varient d'un auteur à l'autre et d'un pays membre à l'autre :

apparemment, la Russie y voyait un moyen de conserver un rôle éminent dans cette partie du monde ; d'autres pays, comme l'Ukraine, y ont vu assez rapidement une structure permettant un divorce dans le calme entre les républiques anciennement soviétiques (Light, 2006). La Communauté des Etats indépendants n'a jamais fonctionné correctement en partie à cause de ces divergences d'interprétation et en partie à cause de la crise qui a affaibli ses membres dans les années 1990. De plus, la CEI n'a jamais été une organisation supranationale dotée d'institutions communes équivalentes à celles de l'Union européenne. C'est plutôt une organisation intergouvernementale où toutes les décisions ne sont prises que par consensus. Aucun pays de la CEI n'a souhaité abandonner une partie de sa souveraineté nouvellement acquise après plusieurs siècles de domination russe et soviétique, et encore moins permettre le développement d'une hégémonie régionale russe. Margot Light rappelle que seulement la moitié des accords censés présider au fonctionnement de la CEI a été signée par tous les pays membres. Un nombre encore plus bas a été ratifié. Peu sont réellement mis en application (Light, 2006). Le libre-échange prévu par la charte de la CEI n'a jamais été appliqué : il suffit de rappeler les multiples boycotts russes sur les produits agricoles et géorgiens ou moldaves pour s'en convaincre. C'est ce qui permet à Margot Light de distinguer *grosso modo* trois groupes de pays : ceux qui souhaitent le rétablissement de liens étroits en renforçant leur intégration (Arménie, Belarus, Kazakhstan, Kirghizstan, Russie et Tadjikistan) ; ceux qui rejettent cette idée (Turkménistan, Ukraine) ; ceux qui étaient d'abord intéressés par le maintien de relations fortes mais qui se sont montrés de plus en plus réticents au cours du temps (Azerbaïdjan, Géorgie, Moldavie et Ouzbékistan).

A l'heure actuelle, la CEI fonctionne davantage comme un forum régional où les chefs d'Etats et les gouvernements peuvent discuter de problèmes communs. La Russie elle-même a pris acte de la relative inutilité politique et économique de la CEI et s'est tournée vers d'autres initiatives régionales. La déliquescence de cette organisation est attestée par le départ de certains de ses membres. Le Turkménistan a déclaré qu'il en sortait en août 2005, ne conservant qu'un statut d'observateur. Le président géorgien a annoncé son projet de sortie de la CEI le 12 août 2008, alors que les troupes russes entraient sur le territoire géorgien. Cette proposition fut validée le 14 août à l'unanimité par le parlement. Dans d'autres pays membres, même si aucune déclaration n'a été faite à ce jour pour suivre l'exemple turkmène et géorgien, il y a des signes qui ne trompent pas. Lorsque l'Ukraine demande avec insistance une perspective d'adhésion à l'Union, au moment de la guerre russo-géorgienne (sommet d'Evian le 30 août 2008), c'est une façon de dire qu'elle souhaite sortir de la CEI car il n'est pas possible d'appartenir aux deux organisations en même temps.¹⁸⁴ La déclaration du président belarusse en 2005 lors d'un sommet de la CEI était un signe de bon sens :

¹⁸⁴ Actuellement, l'Ukraine n'est qu'un Etat participant à la CEI et pas une Etat membre à part entière.

« La CEI traverse la phase la plus critique de son histoire. Des discussions apparaissent sur son inutilité, des tendances favorables à son éclatement se font jour. Et la CEI s'est transformée en on ne sait pas très bien quoi. Nous prenons des décisions, mais pratiquement aucune d'entre elles n'est mise en œuvre. Il faut élaborer des propositions pour corriger la situation et obliger les dirigeants à faire appliquer les décisions ».

Il fut relayé par le président du comité international de la Douma, Konstantin Kossatchev qui déclara en décembre 2005 : « J'ai l'impression que cette structure ne correspond pas aux besoins de l'époque ni aux intérêts de ses membres, qu'elle est tout simplement inefficace ». L'absence des présidents arménien, géorgien et ukrainien au sommet de la CEI de juillet 2006 fut un signal d'alarme important. Le sommet suivant, en novembre de la même année, enfonça le clou : plusieurs chefs d'Etat y firent officiellement part de leur mauvaise humeur contre Moscou dans plusieurs domaines (prix du gaz, rétorsions commerciales).

5.2.2 La promotion d'organisations régionales intégrées alternatives

Vladimir Poutine avait pris acte de la paralysie de la CEI dès son premier mandat et décida de promouvoir d'autres organisations régionales plus intégrées censées resserrer les liens distendus entre les anciennes républiques soviétiques. La Communauté économique eurasiatique (CEEAA) fut créée en 2000, prenant la suite d'une éphémère Communauté des Etats intégrés créée en 1996. Composée initialement de cinq membres (Russie, Belarus, Kazakhstan, Tadjikistan et Kirghizstan), la CEEAA a accueilli l'Ouzbékistan en 2006. L'Arménie, la Moldavie et l'Ukraine ne sont qu'observateurs. Elle est conçue comme une union douanière qui pourrait évoluer en marché commun. Les membres de cette organisation parlent même d'une monnaie commune depuis quelques années, mais il reste beaucoup à faire avant d'y parvenir. Le comité d'intégration de la CEEAA souhaite avancer sur la protection mutuelle des investissements, sur la création d'un marché commun du pétrole et du gaz, sur une politique coordonnée de développement de corridors de transport, sur la coopération en matière fiscale, sur le commerce des armes, sur la protection des frontières extérieures... Mais le processus d'intégration au sein de ce nouvel ensemble régional est lent. Les obstacles sont nombreux car les contentieux entre les pays membres ne sont pas moins nombreux que dans la CEI. Cela se traduit de différentes manières. En 2003, par exemple, lors une rencontre des chefs de gouvernement de la CEEAA, le premier ministre belarusse a refusé de signer un document relatif aux amendements à apporter aux « Orientations prioritaires du développement de la Communauté économique eurasiatique » pour la période 2003-2006. En 2008, autre incident

majeur, l'Ouzbékistan a décidé de se retirer de cette organisation. Enfin et surtout, la Moldavie et l'Ukraine n'y ont toujours pas adhéré.

L'union douanière formée au sein de la CEEA par le Belarus, le Kazakhstan et la Russie semble progresser plus vite. Un accord a été signé par les trois pays en octobre 2007. Elle doit constituer une sorte de pointe avancée de la coopération au sein de la CEEA, attirer à elle d'autres pays membres de cette organisation régionale et permettre *in fine* la création d'un espace économique unique, équivalent du marché commun européen. L'accord a été ratifié par les deux chambres du parlement biélorusse en décembre 2009 puis par le président Loukachenko en janvier 2010. Il avait été préalablement ratifié par la Douma et le Conseil de la Fédération de Russie en octobre et novembre 2008. La mise en œuvre de l'union a été accélérée. Elle est normalement opérationnelle depuis janvier 2010. En mars, le Belarus et la Russie ont déclaré qu'ils étaient prêts à déplacer le contrôle douanier à la frontière extérieure de leur Union dès le mois de juillet. Et, en 2009, plusieurs documents ont été adoptés dont l'accord relatif au Code douanier de l'Union, le Plan de création et de mise en vigueur du Code de l'Union, la Nomenclature commune des activités économiques extérieures et le Tarif douanier commun de l'Union. Le Kazakhstan est censé ratifier le traité à son tour avant juillet pour que l'Union soit en plein état de marche. En tout état de cause, toutes les procédures nécessaires devront être achevées avant le 1er juillet 2011. Toutefois, malgré l'activisme des gouvernements des trois pays et les progrès réalisés, cette initiative régionale ne semble pas encore faire tache d'huile vers les autres pays de la CEI.

L'Ukraine s'est toujours tenue à l'écart malgré les invitations aussi fréquentes que pressantes de la Russie à en faire partie. La nouvelle équipe dirigeante ukrainienne semble tergiverser, ce qui semble être un élément structurel de la politique étrangère de l'Ukraine depuis les années 1990. En février 2010, un communiqué officiel d'Irina Akimova, premier chef adjoint de l'administration présidentielle, annonçait que « l'Ukraine n'entrera pas dans l'union douanière formée par la Russie, le Belarus et le Kazakhstan, pour que cela ne nuise pas à ses engagements envers les Occidentaux... Dans la mesure où l'union douanière contredit directement et va nettement compliquer l'appartenance de l'Ukraine à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), cela ne peut pas être un sujet aujourd'hui, demain ou après-demain ». ¹⁸⁵ Mais dans le même temps, le nouveau chef du gouvernement ukrainien, Nikolai Azarov est un partisan notoire de l'adhésion de l'Ukraine à l'Espace économique commun avec la Russie, le Belarus et le Kazakhstan. Le programme en matière de politique étrangère n'est pas moins hésitant dans ses options. L'objectif est de renforcer les relations de l'Ukraine avec le triangle Moscou-Bruxelles-Washington, tout en accordant une priorité à la Russie (maintien éventuel de la flotte russe en Crimée au-delà de 2017,

¹⁸⁵ Ria Novosti, 27 février 2010.

maintien des relations économiques et commerciales, fin de la coopération militaire avec la Géorgie) et en maintenant l'objectif stratégique de rapprochement avec l'UE, afin de devenir membre de cette structure. Rien de vraiment nouveau donc sous le soleil ukrainien. Reste à savoir si ce programme peut être tenu au-delà des élections législatives. Pour l'heure, en tout cas, l'Ukraine ne semble pas engager de mouvement pour entrer dans le jeu du régionalisme russe.

La communauté des républiques souveraines ne concerne que deux pays : le Belarus et la Russie. Née en 1996, elle a officiellement pour objectif de parvenir à une union des deux pays. Mais le processus bute sur trop d'obstacles pour permettre de réelles avancées. Le principal est le désaccord sur les modalités mêmes de l'union. Le président Loukachenko souhaite une union sur un pied d'égalité et envisageait très sérieusement devenir le super président de cette union. Les dirigeants russes voient les choses autrement. Selon eux, le Belarus doit entrer dans la Fédération de Russie avec un rang de sujet, c'est-à-dire de province ou de région, ce qui anéantit les ambitions du président biélorusse. Outre cela, le processus patine à cause de querelles récurrentes sur les prix du gaz, les droits de douanes russes sur les exportations de pétrole, l'embargo russe sur le lait biélorusse, l'absence de soutien biélorusse à la Russie dans le règlement de la guerre contre la Géorgie... Il est probable que ce projet d'union restera lettre morte à moyen terme. L'Union douanière permet de sortir de ce face à face.

La Russie promeut également un renforcement de la coopération militaire avec les anciennes républiques soviétiques. Un premier accord signé en 1992 avait permis la création du Traité de sécurité collective, impliquant six pays : Arménie, Kazakhstan, Kirghizstan, Ouzbékistan, Russie, Tadjikistan. Alors que les Etats de la CEI s'étaient donné initialement un commandement militaire commun il fut aboli en 1993. Le traité s'est élargit avec l'entrée de l'Azerbaïdjan, du Belarus et de la Géorgie en 1993 et entra en vigueur en 1994. Plusieurs de ses membres signèrent en 1995 un traité relatif à la défense commune de leurs frontières extérieures (Arménie, Belarus, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan, Russie, Tadjikistan). Mais dès ce moment, la fragilité de l'initiative militaire russe apparut au grand jour car plusieurs pays refusèrent que des militaires russes fussent déployés le long de leurs frontières (Azerbaïdjan, Moldavie, Ouzbékistan, Turkménistan, Ukraine). Impression confirmée en 1999 par la signature d'un protocole qui permettait le renouvellement du traité pour cinq années. L'Azerbaïdjan, la Géorgie et l'Ouzbékistan ne signèrent pas ce document et se retirèrent du traité. Une étape fut franchie en 2002 lorsque les pays membres du Traité de Sécurité collective signèrent une charte qui permettait la création de l'OTSC ou Organisation du Traité de Sécurité collective. Celle-ci naquit officiellement en 2003. On estime aujourd'hui que cette organisation est dominée par la Russie (Light, 2006), seule capable de la doter en moyens

militaires, et qu'elle constitue le volet militaire de la CEEA avec sept membres : Arménie, Belarus, Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, Russie, Tadjikistan. Ses missions sont nombreuses. L'appartenance à cette organisation empêche tout Etat membre d'adhérer à une autre en même temps et instaure entre eux une clause d'assistance mutuelle en cas d'agression extérieure. L'OTSC crée une sorte de communauté de sécurité puisque ses membres renoncent à l'usage de la force dans leurs relations.

L'OTSC a permis quelques avancées, notamment en Asie centrale où la Russie l'utilise aussi à l'Organisation de Coopération de Shanghai (Facon, 2006) pour limiter voire contrer la présence jugée envahissante de l'OTAN et des États-Unis : création en 2005 de forces de maintien de la paix (qui pourront agir au nom de l'ONU selon un accord intervenu en mars 2010), facilitation du commerce des armes (exportations russes à des prix préférentiels vers les pays membres), création en 2009 d'unités de combat communes qualifiées de « forces d'action rapide » (dotées d'un commandement commun et basées sur le territoire russe¹⁸⁶), création d'un système de défense aérienne (dont la faisabilité à court et même moyen terme est douteuse néanmoins), pressions sur les Américains pour les expulser de leur base de Manas en Asie centrale, ouverture d'une deuxième base militaire russe au Kirghizistan... Mais plusieurs faits indiquent cette organisation est très fragile. En 2009, par exemple, le Belarus a boycotté un sommet sur la sécurité à Moscou pour protester contre le boycott russe sur ses produits laitiers. Aussi a-t-il fallu attendre octobre 2009 pour que le Belarus entre dans la force de réaction rapide. Et l'Ukraine et la Moldavie n'ont jamais fait part d'une volonté réelle de faire partie de cette organisation.

5.2.3 Un bilan contrasté et une incompatibilité croissante avec le régionalisme européen

On peut tirer quelques conclusions de ce long développement. Premièrement, le bilan du régionalisme russe est plus que contrasté. La Russie, bien que parfois au prix de concessions lourdes, semble conserver une réelle influence en Asie centrale, à l'exception du Turkménistan et de l'Ouzbékistan. Le premier a nettement pris le large et le second est un voisin instable qui n'hésite pas à balancer de la Russie aux États-Unis au gré de son agenda politique. Il est donc peu fiable dans le dispositif régional russe. Dans le Caucase, l'influence russe est très nette en Arménie. Gäidz Minassian parle d'ailleurs de « vassalisation » vis-à-vis de la Russie (Minassian, 2008). Il souligne la force de la relation bilatérale entre ces deux pays qui mettent en œuvre une solide coopération militaire et stratégiques tout en partageant des peurs communes à propos de leur intégrité territoriale

¹⁸⁶ Officiellement vouée à la lutte contre le terrorisme, dotée à terme de 15 000 soldats : 10 000 Russes (98^e division aérienne et 31^e brigade parachutiste), 3 000 à 4 000 parachutistes kazakhs et des bataillons de 400 à 800 soldats fournis par les autres États membres.

et d'un éventuel encerclement par des pays et des organisations hostiles. L'Azerbaïdjan en revanche ne rate jamais une occasion de montrer son indépendance de vue et d'action vis-à-vis de Moscou. Enfin, la Géorgie est sortie définitivement des organisations qu'elle considère comme des instruments d'influence aux mains de la Russie (CEI et OTSC), tout en clamant son ambition d'entrer dans l'OTAN et l'UE. Enfin, sur le versant occidental, la situation est très contrastée aussi. Le Belarus, malgré des motifs de fâcheries, reste un allié solide de la Russie. Les liens stratégiques et politiques sont très forts et il y a des chances pour qu'ils le restent car la Russie ne formule pas d'exigences sur la démocratie, les droits et de l'homme et les libertés en échange de son soutien. L'Ukraine est en revanche un partenaire plus rétif, y compris dans les périodes où elle est gouvernée par des équipes hâtivement qualifiées de « prorusses » par la presse. Même sous le président Koutchma, l'Ukraine n'a pas souhaité entrer dans l'espace économique unique promu par la Russie et il est probable que l'actuel président, M. Ianoukovitch, maintiendra le projet d'entrer dans l'Union européenne tout en lâchant du lest sur d'autres dossiers (OTAN, flotte russe de la mer Noire, statut constitutionnel de la langue russe, relations avec la Géorgie...). La Moldavie, enfin, est un voisin instable avec un président se tournant alternativement vers l'ouest et l'est pour parvenir à ses fins en matière intérieure (règlement de la question du statut de la Transnistrie) et extérieure (relations compliquées avec la Russie ou avec la Roumanie).

Deuxièmement, malgré ses résultats mitigés, le régionalisme russe existe bien. Ses modalités se sont sans cesse précisées depuis les années 1990. Dans ce domaine, même si les moyens ont pu varier, il faut reconnaître que les autorités russes font preuve d'une grande continuité de vue, affichant des objectifs stables sur le temps long : resserrer les liens entre la Russie et ses voisins et limiter les incursions d'acteurs extérieurs indésirables dans cette aire régionale considérée comme une zone d'intérêts privilégiés. L'influence américaine et européenne est perçue comme un danger. De plus, le régionalisme russe s'appuie sur des instruments plus clairs que dans les années 1990. L'union douanière prend forme et se révèle plus consistante que la CEI. Et l'OTSC se dote de moyens concrets, bien que majoritairement russes. Cela montre que la Russie réussit dans une certaine mesure à resserrer les liens dans une partie de l'ancienne URSS. L'annonce faite en 2009 par la Russie, le Belarus et le Kazakhstan d'une candidature commune à l'OMC, finalement annulée, est totalement dans cet esprit.

Troisièmement, compte tenu de cette évolution, le régionalisme russe est de moins en moins compatible sur un plan politique et même technique avec les instruments du régionalisme européen. En formant une union douanière, la Russie rend impossible toute négociation commerciale séparée avec le Belarus, théoriquement éligible à la PEV. Or on sait que celle-ci prévoit la possibilité d'entamer des négociations commerciales avec les voisins qui le souhaitent pour favoriser le libre-

échange. L'union douanière ôte au Belarus sa liberté dans ce domaine. L'union douanière imposerait dans ces conditions à la Commission européenne de négocier un accord de libre-échange avec la Belarus, le Kazakhstan et la Russie en bloc. En l'état actuel des choses, une telle éventualité est inenvisageable. Le régionalisme russe a donc une vertu essentielle aux yeux de Moscou : non seulement il permet de maintenir des relations fortes avec les voisins de l'étranger proche, mais il constitue une réponse au régionalisme européen en limitant l'impact de certains instruments du régionalisme communautaire.

L'incompatibilité des deux régionalismes ne pourra que croître à l'avenir. De là à dire que les tensions russo-européennes vont s'accroître autour de l'Ukraine, il n'y a qu'un pas car Moscou ne rate jamais une occasion de réitérer ses invitations à Kiev pour entrer dans l'espace économique unique et à faire un choix clair entre l'est et l'ouest. En février 2010, Dmitri Medvedev a exercé une amicale et indirecte pression sur l'Ukraine en demandant aux douanes russes d'examiner l'éventualité d'une adhésion de ce pays à l'union douanière. Il a ajouté, peut-être hâtivement mais à dessein, que c'était une priorité du nouveau président ukrainien Viktor Ianoukovitch. : « J'espère que le nouveau président ukrainien, Viktor Ianoukovitch, tentera de renforcer les relations économiques et commerciales avec la Russie et avec d'autres pays, cela correspond pleinement aux intérêts des consommateurs ukrainiens ».¹⁸⁷ Et le 18 mars, Evgueni Fedorov, président de la commission pour la politique économique à la Douma et membre du parti du pouvoir Russie unie, proposait un plan de réforme de la CEI qui prévoit rien moins que de fondre le Belarus, la Russie et l'Ukraine dans un Etat unique. Le document porte le titre suivant : *Principes de travail pour former un Etat unifié sur les territoires de l'Ukraine, du Belarus et de la Russie* et se donne pour objectif de concurrencer les États-Unis, l'OTAN et l'UE. Le plan prévoit en outre que Kiev devienne la capitale du nouvel Etat. On voit mal comment ce plan pourrait déboucher sur des initiatives concrètes mais on n'imagine pas qu'il n'ait pas reçu l'aval implicite des autorités russes, à titre de ballon d'essai.

5.2.4 Quel est le statut du voisinage commun de la Russie et de l'Union européenne ?

Tous ces éléments incitent à penser que le statut géopolitique du voisinage commun à la Russie et à l'Union européenne n'est pas stabilisé. Les deux régionalismes sont de moins en moins compatibles mais aucun n'a marqué de point décisif sur l'autre à ce jour. On peut même se demander si certains gouvernements ne seraient pas en train d'utiliser cette situation pour se donner des marges de manœuvre entre ces deux grands voisins. Le but serait de ne pas permettre à l'un ou à l'autre de

¹⁸⁷ *Le Figaro*, 19 février 2010.

prendre un ascendant définitif et éventuellement de faire monter les enchères pour tirer tout le parti politique et économique possible de cette situation. C'est ce qu'a affirmé très clairement le président belarus déjà à plusieurs reprises. Même s'il n'est pas question pour lui de s'aligner sur les demandes répétées de l'Union européenne en matière de liberté, il n'hésite jamais pas à faire mine de se tourner vers cette dernière pour essayer de desserrer l'étau de ce qu'il considère comme un partenariat inégal et irritant avec la Russie. De ce point de vue, on peut distinguer plusieurs types de pays :

- La Géorgie est le pays le plus orienté vers l'ouest et donc vers l'UE et n'est plus en situation de faire la balance entre ses deux grands voisins. Les ponts semblent coupés définitivement avec la Russie.

- L'Ukraine semble rester orientée l'ouest tout en tentant de conserver des liens solides, pacifiques et mieux organisés avec la Russie. Cela pourrait évoluer vers un partage des tâches en quelques sorte : une coopération de plus en plus forte avec l'Union européenne sur le plan économique et politique, tout en laissant la Russie conserver ses positions en matière stratégique et militaire.

- La Moldavie a l'attitude la moins claire compte tenu des revirements nombreux de l'ancien président Voronine et de l'instabilité politique de ce pays depuis les deux élections législatives de 2009. L'actuelle majorité parlementaire, en réalité divisée entre quatre principaux partis, a une orientation libérale et pro européenne. Mais il sera difficile d'identifier une doctrine de politique étrangère claire tant qu'un gouvernement stable ne sera pas aux affaires.

- Le Belarus est trop dépendant politiquement et économiquement de la Russie pour que les offres d'ouvertures à l'Union soient prises au sérieux. Celles-ci supposeraient la mise en œuvre d'une réforme radicale du système économique et politique. Cependant, le pays pourrait encourager des investissements européens dans son économie pour profiter de son nouveau statut de porte d'entrée de l'Union douanière (168 millions de consommateurs). Il existe de toute façon une alliance politique et militaire forte avec la Russie. En octobre 2008, Vladimir Poutine s'est entendu avec le président belarus sur le principe d'une défense anti-aérienne commune. Les deux pays ont décidé la création d'un système commun de défense anti-missile, avec un poste de commandement à Moscou (après de longues hésitations belarusses). La Russie possède deux radars sur le territoire belarusse.¹⁸⁸ Les deux pays ont adopté une doctrine militaire commune et, en 2008, un programme d'action concerté sur la politique extérieure. Les brouilles nombreuses entre eux ralentissent sérieusement leur intégration mais ne semblent pas remettre en cause une relation structurellement forte qui se confirme avec la mise en œuvre de l'union douanière. Les disputes sur les tarifs gaziers n'avaient pas empêché par exemple la signature en 2007 de plusieurs accords économiques et

¹⁸⁸ Dont le radar Volga qui fait partie d'un système d'alerte aux missiles contrôlant l'espace des secteurs stratégiques ouest et nord-ouest avec une portée de 5 000 km.

commerciaux importants¹⁸⁹ et l'ouverture d'un espace migratoire commun pour faciliter les mouvements de la main-d'œuvre.

- L'Azerbaïdjan cherche à mener une politique aussi indépendante que possible entre Russie, États-Unis et Union européenne. L'influence de cette dernière y est très faible mais l'Azerbaïdjan coopère significativement à son approvisionnement énergétique en contournant le territoire russe. Il en a les moyens compte tenu de ses réserves pétrolières et gazières. Il n'a jamais remis en question son appartenance à la CEI tout en ne manifestant aucun désir d'entrer dans des structures régionales plus intégrées telles que la CEEA ou l'union douanière. Il n'appartient pas non plus à l'OTSC, mais la Russie y possède une puissante station radar. Le tropisme américain est fort dans ce pays. Les États-Unis possèdent des installations radars et ont financé la modernisation de la flotte militaire locale. Un peu à l'image de ce qu'a fait la Moldavie pour le règlement de la question de la Transnistrie, le président azerbaïdjanais se tourne alternativement vers la Russie, les États-Unis, et dans une moindre mesure vers l'UE et la Turquie, pour trouver des appuis dans le règlement du grave contentieux avec l'Arménie à propos du Haut Karabakh. Aussi l'Azerbaïdjan ne se sent-il lié à personne. Il cherche avant tout à protéger et rétablir ses intérêts. Etant donné l'alliance solide qui existe entre l'Arménie et la Russie, l'Azerbaïdjan ne peut pas entrer dans une alliance solide avec cette dernière.

- L'Asie centrale offre des problématiques différentes. Les positions de l'UE y sont fragiles même si des efforts réels sont consentis par Bruxelles et certains pays membres depuis quelques années pour être plus présent. Ces pays joueraient plutôt la balance entre la Russie et la Chine, et dans une moindre mesure les États-Unis, dans le cadre de l'Organisation de Coopération de Shanghai, pour réduire tout risque d'hégémonie. Le seul pays qui semble avoir preuve d'une réelle volonté d'intégration dans un régionalisme « à la russe » est le Kazakhstan. A l'autre bout du spectre, le Turkménistan et l'Ouzbékistan tentent d'user pleinement de leur souveraineté retrouvée en 1991 avec l'éclatement de l'URSS. Ils font ce qu'ils peuvent pour réduire toute prétention hégémonique russe ou chinoise et pour tracer leur propre voie de façon indépendante. Dans cette stratégie d'équilibre, l'Union européenne n'est pas un contrepoids sérieux face aux autres acteurs.

Dov Lynch considère que tout le voisinage commun, du Belarus au Caucase, est devenu une ligne de front entre la Russie et l'Union européenne (Lynch, 2005). Il faut à notre sens être plus nuancée de la situation, car tout dépend du pays considéré. Certains pays penchent nettement vers la Russie.

¹⁸⁹ Mémoire sur le développement économique, accord interbancaire, accords intergouvernementaux sur la fabrication et les livraisons mutuelles de médicaments et sur la création de conditions égales en matière de politique de tarifs ferroviaires, accord sur le transit des marchandises pour accélérer la procédure du passage de la frontière par les marchandises en provenance ou à destination des deux pays.

D'autres suivent leur propre chemin au service de leurs intérêts bien compris. D'autres penchent vers l'Ouest, qu'il s'agisse de l'UE ou des États-Unis. Les analyses divergent beaucoup sur cette question difficile. Laure Delcour met l'accent sur l'idée de compétition d'influence. Pour elle, le voisinage commun est devenu « un enjeu de rivalités stratégiques et politiques » avec l'établissement de la politique de voisinage (Delcour, 2006), car les élites politiques russes ne peuvent se départir d'une vision fondamentalement réaliste des relations internationales. Pour elles, tout progrès réalisé par l'Union européenne dans cet espace est interprété comme un recul de la Russie, de ses valeurs et de son influence. C'est l'idée développée par Anne de Tinguy, soulignant ce qu'elle appelle une logique d'influence et une volonté de contrôle de la part de Moscou sur son environnement régional (Tinguy, 2009). Selon elle, il ne peut y avoir à court terme que confrontation car Moscou est incapable de réviser les fondements de sa politique étrangère. Thomas Gomart s'inscrit dans la même ligne lorsqu'il tente de montrer que la Russie voit sans doute trop de géopolitique dans ses relations avec l'Union européenne (Gomart, 2006). Cette posture est attestée par les réactions russes au plus haut niveau après la mise en œuvre de la PEV et du partenariat oriental. D'autres signes en témoignent : les démarches unilatérales de la Russie, sans concertation avec l'Union européenne, pour le règlement de certains conflits régionaux (en Transnistrie par exemple), les réactions épidermiques de la Russie aux pressions exercées par l'UE sur le régime biélorusse pour qu'il se réforme, l'activisme européen vertement critiqué par Moscou lors des élections présidentielles ukrainiennes de 2004 et pendant les événements de la révolution orange...

D'autres auteurs parlent plutôt de voisinage partagé et avancent même l'idée que l'Europe orientale, et dans une certaine mesure le Caucase, seraient en voie de finlandisation. Selon Michael Emerson, ni la Russie ni l'Union européenne ne renonceront à leur influence dans cette partie du monde, bien que leurs aires d'influence respectives se chevauchent. Et il ne semble pas que l'une soit en mesure de prendre définitivement et nettement le pas sur l'autre. A l'heure actuelle, les deux acteurs sembleraient accepter cette situation de partage *de facto* qui s'impose à eux : l'Union européenne continue d'encourager l'Ukraine à mettre en œuvre des réformes politiques et économiques ; en même temps, la Russie cherche à consolider sa présence mise au service de la défense de ses intérêts stratégiques (Emerson, 2009). C'est cette vision de l'ordre européen qu'elle tente de promouvoir lorsqu'elle suspend la fin de la sécession de la Transnistrie et la réunification de la Moldavie à l'imposition à cette dernière d'un statut de neutralité. On peut rappeler que Moscou avait pesé de tout son poids à la charnière des années 1990 et 2000 pour imposer un tel statut de neutralité au pays Baltes, leur offrant même des garanties de sécurité (Bayou, 2005). Gilles Lepesant parle pour sa part d'une relation Russie – UE placée entre coopération et rivalité (Lepesant, 2004) car l'Union et la Russie sont trop interdépendantes pour placer leur relation

uniquement sur le mode de la rivalité. Dans le même esprit, Ludovic Royer estime que la Russie et l'Union européenne sont à la fois partenaires et concurrentes naturelles dans cette partie du monde (Royer, 2005). Selon lui, Moscou soupçonne trop « Bruxelles, sous influence de Washington, de vouloir encore restreindre la zone d'influence directe et indirecte russe en Europe orientale » pour voir se mettre en place un voisinage sans friction. A l'appui de cette thèse nuancée, Monaghan et Rossini par exemple rappellent qu'il est abusif de penser que les élites politiques russes, notamment celles qui sont liées à la sphère militaire et sécuritaire, rejettent uniment et par principe la coopération avec l'Union européenne (Monaghan et Rossini, 2007). Cette façon de voir apporterait de l'eau au moulin de l'idée de finlandisation et de partage d'influence. Mais il faut bien reconnaître que cette partie de l'élite russe n'est pas celle qu'on entend le plus. On entend davantage celle qui prône un raidissement face aux avancées de l'Union européenne.

La situation du voisinage commun à la Russie et à l'Union européenne restera sans doute instable pendant encore longtemps. L'Union européenne va continuer à promouvoir les instruments de son régionalisme, tentant ainsi de diffuser ses normes vers des pays qu'elle souhaite intégrer dans un assemblage régionale allégé sans institution mais plus approfondi par rapport à une simple coopération. Il est presque sûr que cette démarche ne pourra qu'attiser la méfiance voire l'hostilité de la Russie. Il est donc nécessaire de faire une veille continue des évolutions de l'ensemble de cette région, surtout dans pays aussi ouvertement intéressés par l'Union européenne que l'Ukraine et la Géorgie. L'objectif est de voir si à terme la Russie et l'Union européenne – avec les États-Unis en filigrane - finissent par contruire des zones d'influence séparées, dans le cadre d'un partage territorial plus ou moins net des anciennes républiques soviétiques, ou bien si elles continuent d'exercer des influences non exclusives qui s'accommoderaient l'une de l'autre, ce qui semble être le cas aujourd'hui. La question est simple. Qui de l'UE et de la Russie aura su faire l'apprentissage du *hard* et du *soft power* le plus efficace ?

Chapitre 6. La pratique du régionalisme européen à deux échelles : l'énergie et la coopération territoriale

La partie précédente visait à faire une présentation générale des principes et des outils du régionalisme européen, ainsi que de son pendant russe. Elle a permis de montrer que ces deux régionalismes ont des résultats inégaux selon les domaines et qu'ils sont de moins en moins compatibles. Elle a permis surtout de montrer que le régionalisme européen est plus un régionalisme mou qu'un régionalisme dur. Cela signifie que, par delà les grands principes qui président aux relations extérieures de l'Union européenne, les dispositifs que cette dernière met en œuvre pour réguler ses relations avec ses voisins varient considérablement d'un pays à l'autre. L'UE a donc tendance à pratiquer des politiques de « cousu main » avec tous ces pays, tant et si bien qu'il devient difficile de parler d'une région européenne définie par un régionalisme commun et cohérent. Dans cette partie, cette conclusion sera déclinée dans deux grands domaines de l'action extérieure de l'Union européenne afin d'en vérifier la validité : la coopération énergétique et la coopération territoriale avec les pays tiers. Ces deux domaines permettent d'observer le fonctionnement du régionalisme européen à deux échelles : l'échelle macrorégionale pour l'énergie, l'échelle locale pour la coopération territoriale. Ils ne sont que les premiers jalons d'une recherche qui devra nécessairement s'étendre à d'autres domaines.

6.1 Les relations énergétiques avec les voisins orientaux : confrontation ou intégration ?

6.1.1 Le contexte énergétique général et régional

Le contexte énergétique de l'Union européenne est présenté en quelques paragraphes dans la page d'accueil du commissariat pour l'énergie de la Commission. Les dirigeants européens s'inquiètent de l'effet de serre et surtout de l'instabilité des voisinages qui fait peser une menace sur la régularité des approvisionnements en pétrole et en gaz.¹⁹⁰ Pour présenter ce contexte, on se doit d'élargir le regard au-delà des seuls voisins orientaux et des crises qui scandent régulièrement la relation entre la Russie et l'Ukraine par exemple. La situation politique du Proche et du Moyen Orient est également problématique, surtout depuis la guerre en Irak. Il faudra des années pour que ce pays revienne à ses anciens niveaux de production. De même, les relations avec l'Iran sont difficiles alors que les réserves de ce pays sont très grandes. Les récentes guerres en Tchétchénie et dans le

¹⁹⁰ Texte visible à l'adresse suivante : http://europa.eu/pol/ener/index_fr.htm.

Caucase ne sont que des événements locaux dans une partie du monde qui va jusqu'au Golfe où les instabilités sont chroniques. L'Union européenne regarde attentivement les évolutions politiques dans cet espace qui concentre une très grande part des réserves pétrolières et gazières mondiales. Aussi, construire une relation stable et durable avec la Russie et d'autres pays fournisseurs de son voisinage oriental (Asie centrale et Caucase) est une nécessité qui entre dans sa stratégie de diversification.

Cette démarche est dans l'intérêt de la Russie qui a de nombreuses raisons d'entretenir une relation saine et durable dans le domaine énergétique avec l'Union européenne. Le pétrole et le gaz représentent une grande part des recettes de l'Etat fédéral et 25 % du PIB. L'Union européenne est un client solvable très proche géographiquement. C'est une donnée fondamentale lorsqu'on sait que l'essentiel du transport de gaz se fait par gazoducs. Cela explique le caractère régional du marché du gaz, alors que le marché du pétrole est plus global car cette ressource se transporte plus facilement par mer à des coûts très bas. Par ailleurs, la Russie a de grands besoins en investissements pour moderniser ses installations, auxquels l'Etat et les entreprises russes ne sont pas capables de faire face.¹⁹¹ Cela demande aussi des technologies que la Russie ne possède pas. Enfin et surtout, les entreprises pétrolières énergétiques russes sont contraintes de se développer en s'installant sur les marchés étrangers. Le gouvernement russe les a longtemps obligées à vendre leurs matières premières à des prix très bas sur le marché intérieur et continue à le faire dans une certaine mesure. C'est donc en exportant qu'elles peuvent réaliser des bénéfices. L'Union européenne est donc un débouché vital.

Pour finir, on doit rappeler que l'Union européenne est de plus en plus dépendante de l'extérieur pour satisfaire sa consommation énergétique, même si elle déploie d'incontestables efforts pour développer des énergies alternatives et faire des économies (graphiques 51 et 52). Cette dépendance est amenée à croître sensiblement à court terme. Elle passera de 50 % à 70 % d'ici 2020. Pour le pétrole et les produits pétroliers, elle passera de 75 % en 2000 à 85 % voire en 2020. Elle atteindra 79 % pour le gaz alors que l'UE 27 couvre encore un peu plus de 60 % de ses besoins.

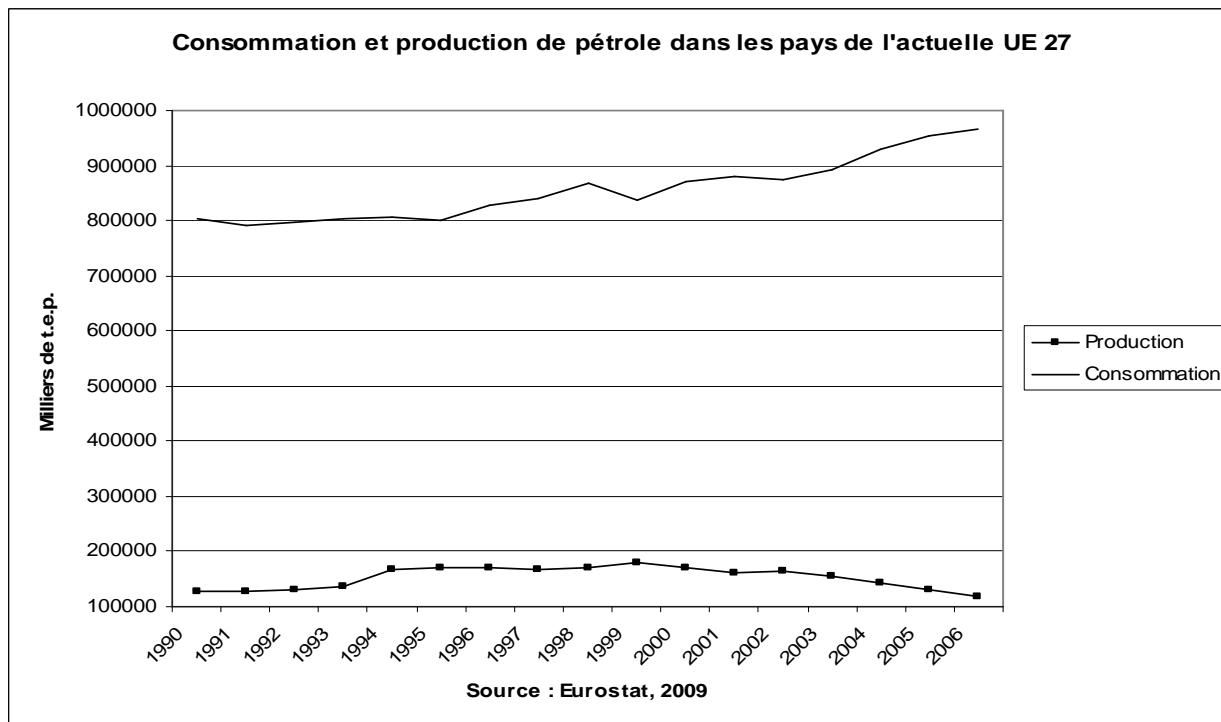
Dans le court *Livre Vert* publié par la Commission en mars 2006, le thème de la dépendance est un des plus récurrents.¹⁹² Le mot « dépendance » apparaît 12 fois. Alors que l'idée qu'il existe une interdépendance entre l'UE et les pays voisins producteurs et les pays de transit n'apparaît qu'une fois. Dans le *Livre Vert* de 2000, le mot « dépendance » apparaissait même 80 fois.¹⁹³

¹⁹¹ Sommet Russie – UE, Bruxelles, 27 mai 2002.

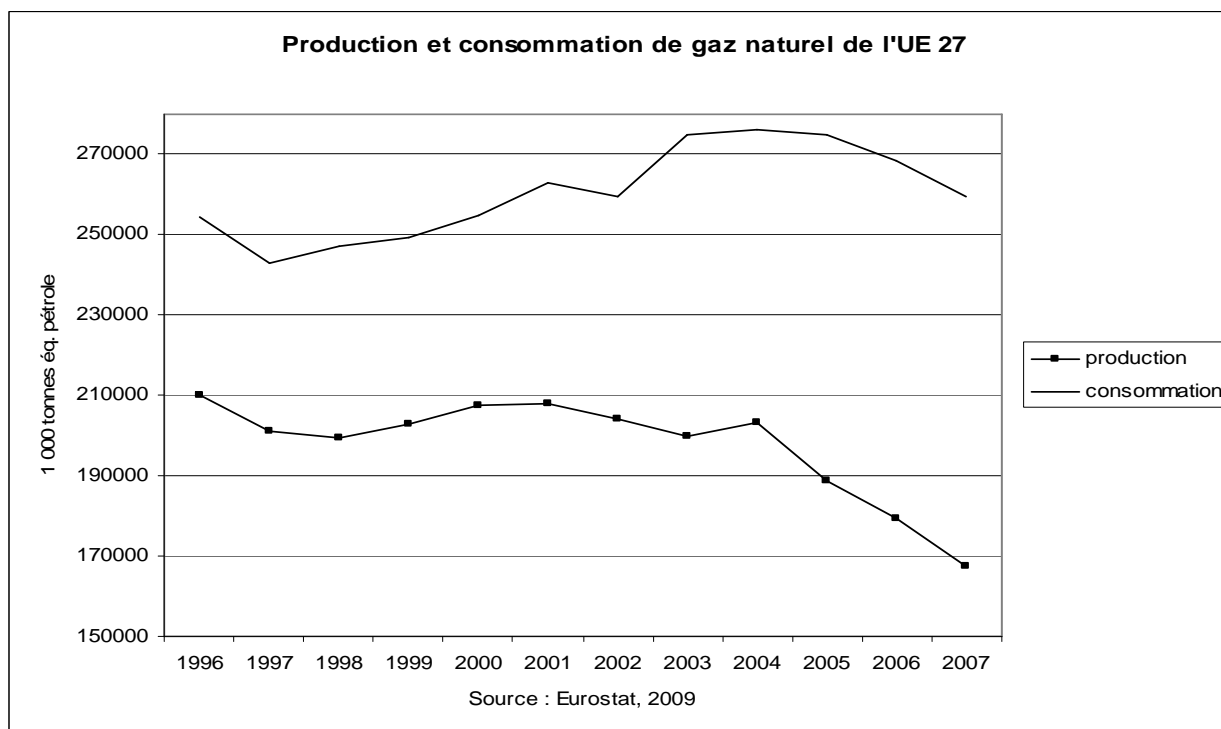
¹⁹² Commission européenne, 2006, *Livre Vert - Une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable*, Bruxelles, COM(2006) 105 final.

¹⁹³ Commission européenne, 2000, *Livre Vert - Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique*, Bruxelles, COM(2000) 0769 final

Graphique 51



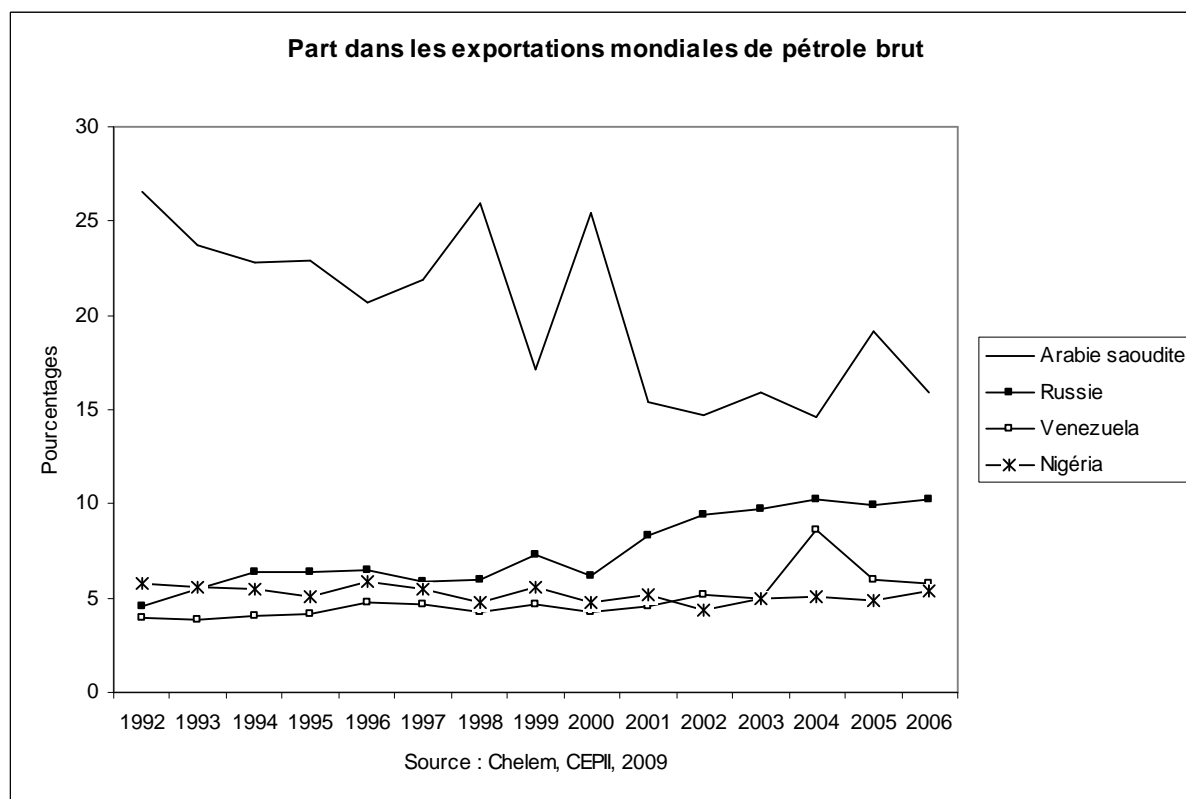
Graphique 52



Malgré une baisse de sa production de pétrole depuis la fin des années 1980, la Russie est un acteur de poids sur ce marché (Fontaine, Laherrère, Perrondo, 2002 ; Sagers, 2001). Elle est le deuxième exportateur et le deuxième producteur (graphique 53), même si des interrogations existent sur la taille réelle de ses réserves estimées à 60 milliards de barils (soit entre 4,5 et 6,5 % des réserves mondiales prouvées selon l'Energy Information Administration). La Russie n'est donc pas

une alternative à très long terme pour le pétrole, mais elle joue un rôle d'appoint pour l'UE (Thumann, 2006).

Graphique 53

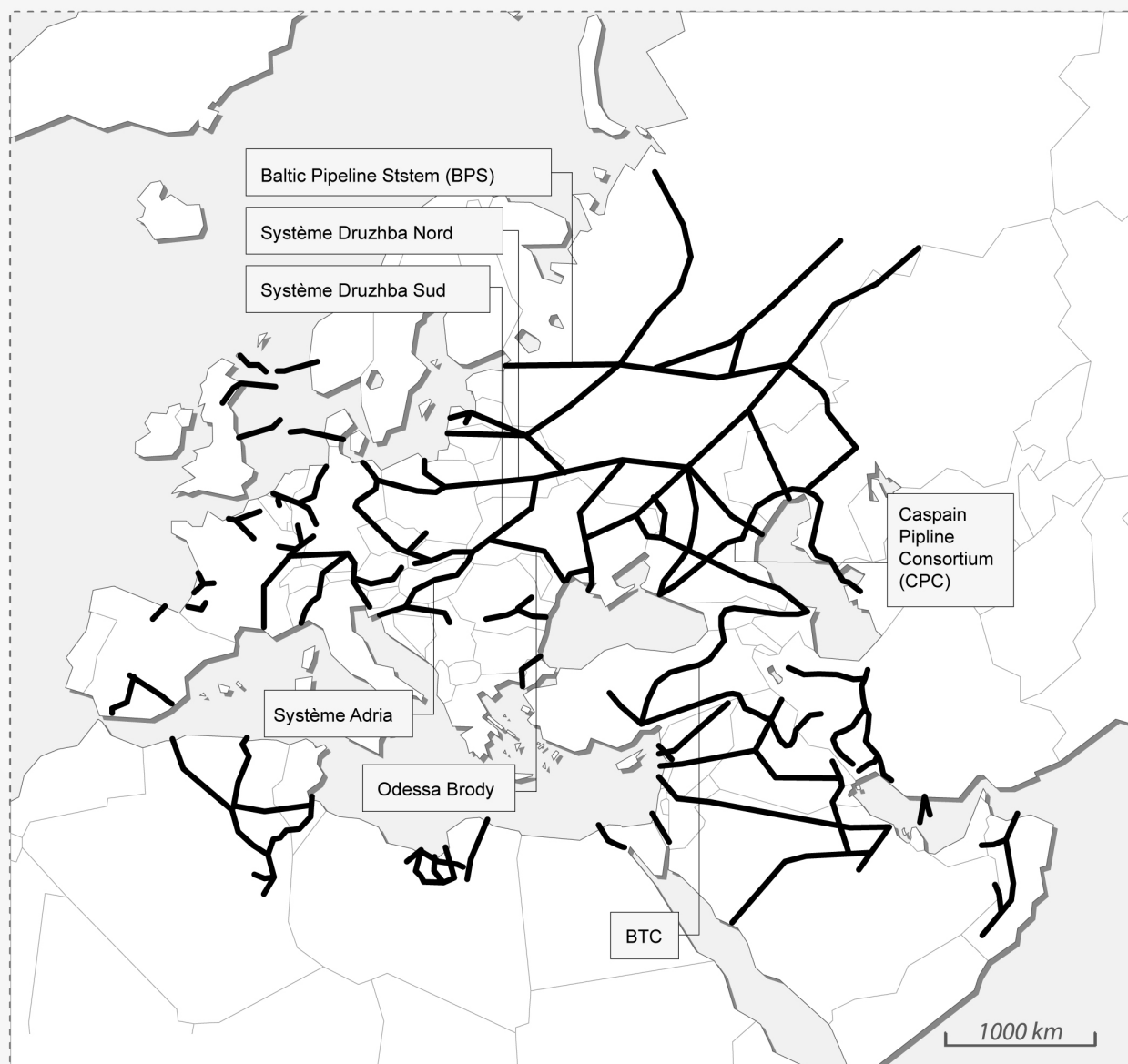


En revanche, le secteur gazier est plus intéressant car la Russie possède les plus grandes réserves mondiales de gaz¹⁹⁴ (entre 25 % et 30 % selon les estimations) (Sagers, 2001). Enfin, en dehors de ses réserves propres, la Russie est un partenaire incontournable de l'Union européenne à cause de l'immensité de son territoire. Certains Etats situés dans son voisinage possèdent des ressources importantes qu'ils doivent faire transiter sur le territoire russe pour exporter vers l'Europe de l'Ouest, leur principal client. Il s'agit essentiellement du Kazakhstan et du Turkménistan (cartes 33 et 34).

Les réserves pétrolières du Kazakhstan sont, comme dans beaucoup d'Etats, difficiles à estimer. Selon l'Energy Information Administration, elles seraient comprises en 9 et 40 milliards de barils de pétrole, soit dans une fourchette placée entre les réserves de la Libye (9 milliards) et celles de l'Algérie (40 milliards). Cette estimation haute est la plus courante et représente environ 3 % des réserves mondiales prouvées. Le pays est aussi intéressé par une relation stable et durable avec la Russie car la plus grande part de ses exportations est destinée à l'Europe via le territoire russe.

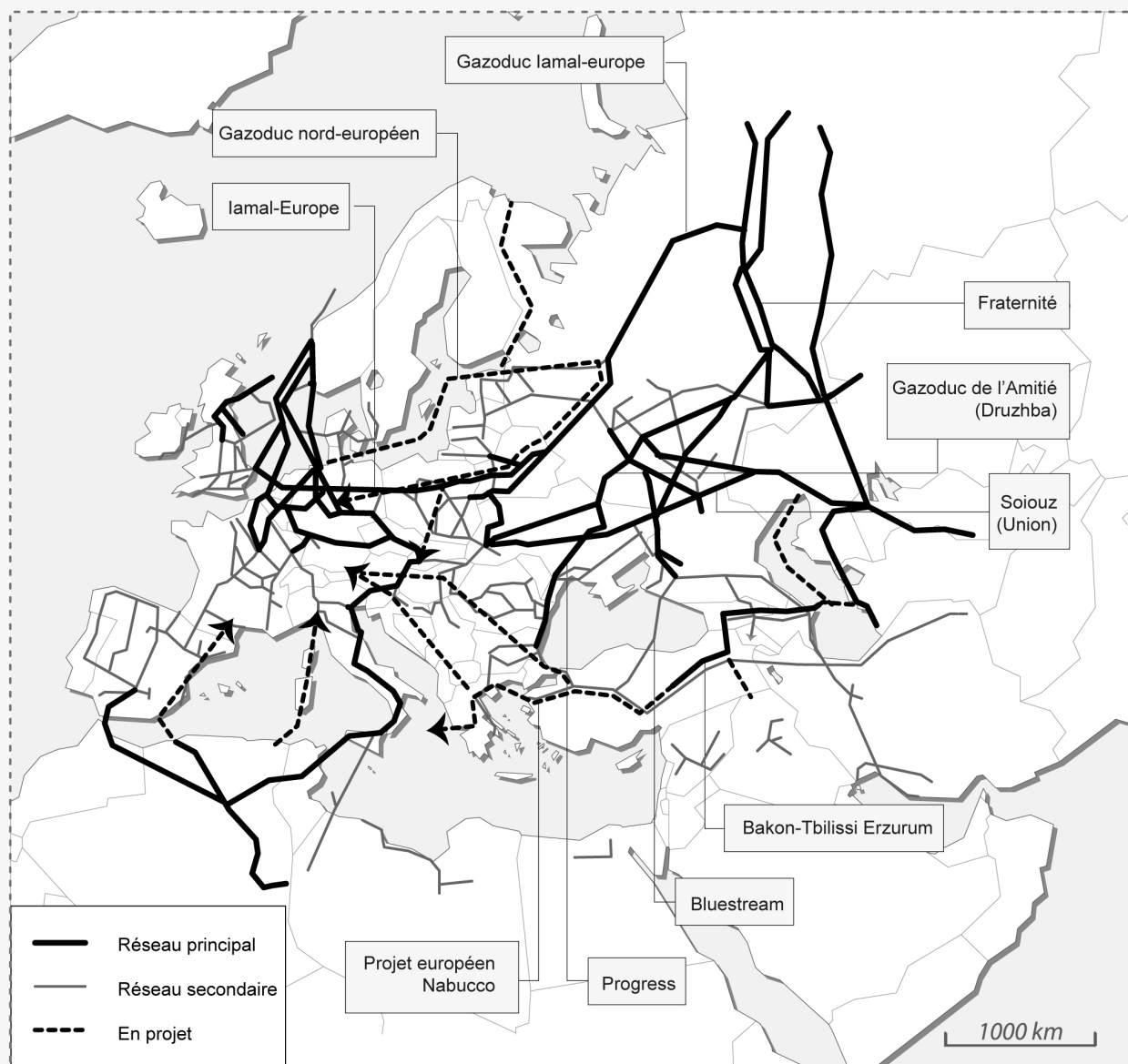
¹⁹⁴ *Natural Gas Information*, Paris, OCDE, 2005

33 - Le réseau des oléoducs dans la région Euromed, 2010



Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010

34 - Le réseau des gazoducs dans la région Euromed, 2010



Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010

Sur un flux moyen d'exportation de 1,2 millions de barils par jour en 2007, 408 000 partaient vers le nord via la Russie par tube ou par train et 620 000 vers l'ouest via le Caspian Pipeline Consortium, qui contourne également la mer Caspienne en passant par la Russie. Le reste partait vers l'Iran (swap) et la Chine (oléoduc). La situation est à peu de choses près identique pour le gaz puisque le Kazakhstan, tout comme le Turkménistan, évacue une très grande part de sa ressource vers le nord, via le territoire de la Russie également. Ce flux est destiné soit au marché russe soit au marché européen.


6.1.2 Les stratégies partenariales de la Commission européenne : sécuriser les approvisionnement en rendant les partenaires prévisibles

Parallèlement à la mise en œuvre progressive d'une politique commune en matière d'énergie et à la construction du marché intérieur de l'énergie, l'Union européenne a une tendance naturelle à institutionnaliser ses relations avec ses partenaires extérieurs. L'objectif est de dépassionner certaines relations en les dépolitisant. C'est comme cela que Jean Monnet concevait le règlement de la question silésienne par exemple ou la création de la CECA (Monnet, 2007). Le domaine de l'énergie n'échappe pas à cette inclination naturelle de l'Union. Outre la poursuite de la construction du marché européen de l'énergie, l'Union européenne tente de développer des partenariats avec ses voisins orientaux. Ils prennent des formes très diverses mais ils ont un point commun : leur objectif est d'amener les partenaires à s'entendre sur certaines règles communes pour rendre leur comportement prévisible sur le long terme dans le domaine énergétique, la prévisibilité étant considéré comme la condition de la sécurité. Dans ce domaine, l'action externe de l'Union européenne a une dimension régionale tout à fait explicite. Reste à savoir quels en sont les effets.

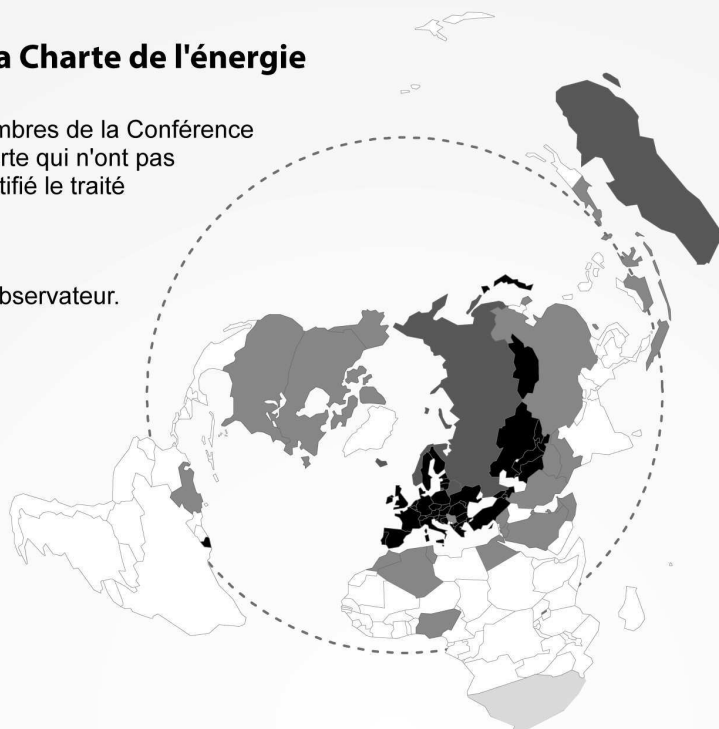
Les objectifs des partenariats énergétiques de l'Union sont de trois types : sécurité des approvisionnements à des prix abordables, protection de l'environnement, concurrence saine sur le marché européen de l'énergie. Avec le voisinage oriental, ils ont été mis en œuvre en plusieurs étapes. En juin 1990, au Conseil européen de Dublin, la CEE a décidé d'instaurer une coopération suivie dans le secteur énergétique avec les pays de l'Europe de l'Est et de l'Union soviétique pour les aider à retrouver le chemin du développement et sécuriser ses approvisionnements. En 1991, la Charte européenne de l'Energie (carte 35) fut signée par 51 Etats. Les pays signataires, dont les Communautés européennes et les pays membres de la CEE puis de l'UE, se sont engagés à respecter la Charte et à développer leur coopération dans le domaine énergétique. Mais la charte n'a aucun caractère contraignant. Elle pose simplement un cadre de coopération internationale.

35 - Les initiatives régionales énergétiques de l'Union européenne

Traité de la Charte de l'énergie

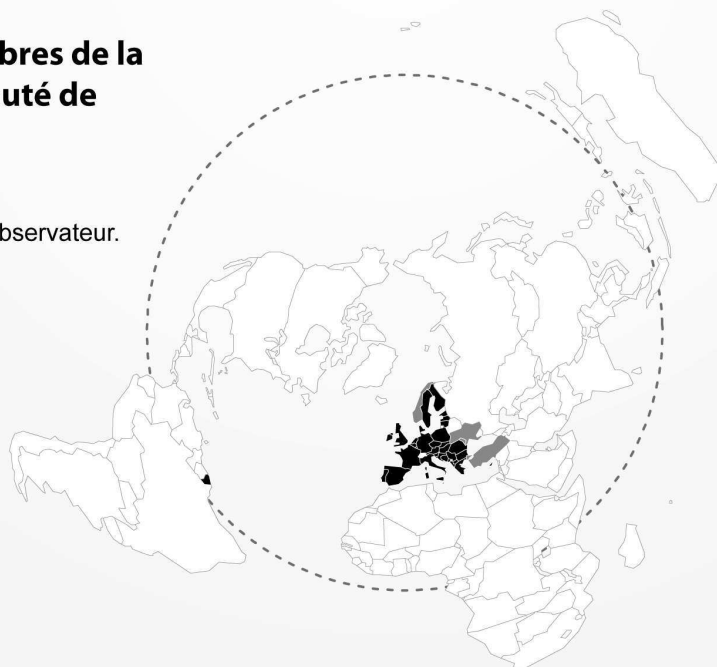
 Pays membres de la Conférence de la Charte qui n'ont pas encore ratifié le traité

 Statut d'observateur.



Pays membres de la Communauté de l'énergie

 Statut d'observateur.



Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : Charte de l'énergie : www.encharter.org/index.php?id=61)

La majorité des pays concernés (49 initialement) signa ensuite le traité sur la Charte de l'énergie, en 1994. Il s'agit d'un document beaucoup plus contraignant qui encourage la coopération industrielle et instaure des garanties juridiques dans divers domaines. Les objectifs sont les suivants :

- création de conditions stables et transparentes pour les investisseurs étrangers : le traité instaure un des plus hauts niveaux de protection offerts par le droit international en assurant un traitement équitable et loyal aux investisseurs dans ce domaine ;
- généralisation de la clause de la nation la plus favorisée entre tous les signataires (en conformité avec les principes fondamentaux du GATT et de l'OMC) ;
- facilitation du transit des matières et des produits énergétiques ;
- règlement pacifique des litiges entre Etats et entre investisseurs et Etats (possibilité d'un arbitrage international voire création d'un tribunal *ad hoc*). Le TCE permet la mise en œuvre d'une procédure contraignante de règlement des différends : tout investisseur peut porter soumettre le différend qui l'oppose à un Etat devant un tribunal arbitral indépendant en cas de violation du traité.

Ce traité crée une organisation intergouvernementale doté d'une conférence permanente mais ne donne pas lieu à la création d'une institution supranationale et encore moins à des transferts de souveraineté.¹⁹⁵ Toutefois, il instaure les conditions d'une coopération étroite, définit des normes et une base juridique commune et permet l'établissement de relations contractuelles entre les Etats signataires et les entreprises de ces Etats.

La Dimension septentrionale de l'Europe comprend un volet énergétique, qui englobe une vaste zone géographique qui va de l'Islande à la Russie du Nord-Ouest. Elle a été rénovée en 2006. Elle a encore peu d'effets mais elle constitue une tentative intéressante de coopération permanente entre l'UE et la Russie essentiellement sur des problématiques communes à une échelle régionale et locale appropriée, dont l'environnement et l'énergie.

Le plus récent développement de cette politique partenariale fut la signature en 2005 du traité instituant la Communauté de l'énergie, qui doit ouvrir un marché intégré de l'électricité et du gaz. Ce traité s'applique à la Communauté européenne et à plusieurs pays voisins : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Macédoine, le Monténégro, la Serbie et le Kosovo. Conçu par la Commission comme un premier pas vers l'entrée des pays des Balkans occidentaux dans l'UE, ce traité a pour objectif d'améliorer la sécurité des approvisionnements dans l'Europe du sud-est. L'idée est simple. Le traité étend à l'ensemble de la péninsule balkanique et aux autres pays qui le souhaitent les règles du marché intérieur de l'énergie, pourvu que ces pays aient des liens physiques directs avec les réseaux électriques et gaziers de l'Union européenne. Les pays signataires

¹⁹⁵ Traité de la charte de l'énergie, page 7. Le texte intégral du traité est disponible à l'adresse suivante : http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/document/FR.pdf

s'engagent donc à respecter un cadre juridique commun (l'acquis communautaire) en matière d'énergie, d'environnement et de concurrence. Cela a pour effet d'ouvrir les marchés nationaux pour les intégrer au grand marché, de garantir les investissements et d'instaurer un contrôle réglementaire sur les acteurs concernés. Les autres objectifs du traité sont :

- la création d'un cadre politique concerté pour la mise en œuvre de l'aide de la Banque mondiale et de la BERD pour financer des investissements dans des infrastructures : 30 milliards de dollars doivent être débloqués dans le secteur de l'électricité dans les Balkans pour le hisser aux normes de l'UE d'ici 2015 ;
- une extension du système de transport de gaz naturel pour créer un marché intégré du gaz entre la mer Caspienne et l'Union européenne. Les règles du marché intérieur s'appliqueraient dans toute cette région ;
- la création d'un itinéraire d'approvisionnement gazier de l'Union européenne en provenance du Proche Orient et de la Caspienne.
- garantir l'approvisionnement des Balkans pour mettre fin à la surmortalité due aux hivers froids, répondre à la dégradation de l'environnement par les rejets des anciennes centrales électriques, réduire l'emploi du bois comme combustible et stopper la déforestation.

Ces initiatives s'ajoutent à la construction du marché intérieur européen de l'énergie et elles s'inscrivent dans une démarche régionale englobante qui concerne également les autres voisins de l'Union européenne, avec lesquels la Commission tente d'instaurer un cadre réglementé (carte 36). B. Ferrero Waldner, commissaire pour les Relations extérieures de l'UE, avait proposé par exemple en 2006 que les principes du traité de la Charte de l'Energie soient étendus aux pays du Golfe. Avant cela, dans le cadre du partenariat euro méditerranéen, une initiative énergétique avait été lancée en 2003 : l'Algérie, le Maroc et la Tunisie avaient signé un protocole pour intégrer progressivement leurs marchés de l'électricité dans le grand marché intérieur de l'UE. A cette occasion, la Commission avait fait part de son ambition de créer une Communauté de l'Energie entre l'Europe et le Maghreb. Plus récemment, c'est un protocole d'accord avec l'Irak qui a été signé (18 janvier 2010). Cette signature s'ajoute à un accord de partenariat et de coopération UE – Irak qui contient certaines clauses énergétiques.

6.1.3 Les actions de l'Union européenne en direction des voisins orientaux

Le marché du pétrole et celui du gaz ne se ressemblent pas. Mais cette démarche régionale est appropriée à l'énergie pour plusieurs raisons. D'une part, la plus grande partie des réserves mondiales prouvées de pétrole se trouve dans le voisinage géographique de l'Union européenne.

36 - Les initiatives régionales énergétiques de l'Union européenne (suite)

**Pays participants à
l'initiative de
Bakou**



**Pays ayant signé des
protocoles d'accord
avec l'Union européenne**



**Zone géographique
de la Synergie
mer Noire**



Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : Charte de l'énergie : www.encharter.org/index.php?id=61)

D'autre part, le transport du gaz sur longue distance a longtemps été un problème technique et financier. Le coût élevé des infrastructures nécessaires au déplacement de cette ressource a contraint les acteurs de ce marché à développer des relations de proximité. Le développement du GNL, corrélativement à la baisse du coût de transport du gaz liquéfié, commence tout juste à remettre en question cette donnée sans apporter encore de réels bouleversements. Il est toujours plus rentable de fournir du gaz à un consommateur pas trop éloigné que de le transporter sous forme liquide sur des milliers de kilomètres. C'est dans ce contexte que la Commission européenne a développé plusieurs initiatives régionales dans les années 2000 en direction de ses voisins en général et de ses orientaux en particulier, à commencer par l'élargissement de la Communauté de l'énergie. La Moldavie, la Norvège, la Turquie et l'Ukraine l'ont intégrée en novembre 2006, avec le statut d'observateur, ce qui est en théorie l'ultime étape avant une adhésion totale. L'UE a approuvé en décembre 2009 l'entrée pleine et entière de l'Ukraine et de la Moldavie, mais à condition que ces deux pays réforment leurs législations sur le gaz pour les mettre conformité avec les règles européennes. L'accord doit aider en particulier l'Ukraine à moderniser ses infrastructures et la sécurité énergétique de l'Union.

L'initiative de Bakou (carte 36) fut décidée en novembre 2004 par la Commission européenne et les pays riverains de la mer Noire et de la mer Caspienne (Azerbaïdjan, Arménie, Bulgarie, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizstan, Moldavie, Roumanie, Tadjikistan, Turquie, Ukraine et Ouzbékistan). L'Iran et la Russie y sont entrés avec le statut d'observateur. Lors de la conférence de Bakou, les pays participants se sont entendus sur quelques idées : aider le développement du marché régional de l'énergie dans les Etats riverains de la Caspienne et les pays voisins, favoriser la venue de financements pour la construction de nouvelles infrastructures, rechercher des politiques énergétiques plus efficaces, progresser vers l'intégration des marchés énergétiques nationaux dans la région concernée. L'objectif est de créer une sorte de pont énergétique où les ressources et l'énergie pourraient circuler sans entrave, mettant ainsi en relation l'Union européenne avec les bassins pétrolifères et gaziers de l'Asie centrale. Dans ce cadre, plusieurs groupes de travail ont été créés pour favoriser l'harmonisation des normes en vigueur sur les marchés nationaux de l'électricité et des hydrocarbures, développer les réseaux de transports de l'énergie et des matières premières énergétiques et dresser des listes d'infrastructure d'intérêt commun. Cette initiative présente l'avantage d'être cohérente sur le plan géographique puisqu'elle concerne des pays contigus. Elle est parfaitement dans la façon de faire de l'Union européenne puisqu'elle propose aux parties signataires d'harmoniser leur législation en vue de créer un marché intégré. Celui-ci pourrait à terme se rapprocher de la Communauté de l'énergie, agrandissant d'autant le marché

intérieur de l'énergie qui existe depuis 2006. Il s'agit d'une forme de coopération très avancée car, s'il est mis en œuvre, ce dispositif suppose quelques transferts de souveraineté.

L'Union européenne est aussi à l'origine de la Synergie de la mer Noire (carte 36). Il ne s'agit pas d'une stratégie commune régionale qui viserait à instaurer un partenariat stratégique avec cette partie du monde et qui viendrait s'ajouter à d'autres choses. La Synergie de la mer Noire est plutôt une initiative intergouvernementale qui ne s'appuie pas sur un organe institutionnel dédié permanent. La Commission la définit comme un cadre souple de coopération.¹⁹⁶ Les pays concernés sont l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la Moldavie, la Russie, la Turquie et l'Ukraine. Ce programme régional comprend divers axes de coopération dont l'énergie et les transports.¹⁹⁷ La présence d'un volet énergétique montre que la Commission européenne a de la suite dans les idées. Elle souhaite utiliser ce forum régional, qui ne vient pas concurrencer mais compléter la Communauté économique de la mer Noire, pour améliorer ses relations avec les pays producteurs d'énergie, les pays de transit et les pays consommateurs, pour promouvoir l'harmonisation juridique et réglementaire, pour travailler à l'extension de la communauté de l'énergie et « instaurer *un cadre clair, transparent et non discriminatoire*, conforme à l'acquis communautaire, pour la production, le transport et le transit d'énergie ».¹⁹⁸ Ce forum régional doit aussi aider à la construction d'infrastructures terrestres qui permettraient de moins utiliser le transport de pétrole par voie maritime.

Le morceau de choix des initiatives de l'Union en direction de son voisinage oriental est le dialogue énergétique avec la Russie. L'établissement de bonnes relations avec la Russie est une constante de l'action de la Commission européenne. Ce dialogue se place dans le droit fil de l'accord de commerce et de coopération qui avait été signé en 1989 avec l'Union soviétique, de l'Accord de Partenariat et de Coopération entré en vigueur en 1997 et de la Stratégie commune de l'Union européenne décidée en juin 1999. Autant d'initiatives peu ambitieuses certes mais qui font écho à la publication de la Doctrine de politique étrangère de la Fédération de Russie en 2000, dans laquelle la coopération avec les États de la CEI et avec l'Union européenne était présentée comme des priorités. Le Conseil européen donna forme au dialogue énergétique avec la Russie en 2000, à un moment où celle-ci fournissait déjà 21 % des importations totales de pétrole de l'Union (soit 16 %

¹⁹⁶ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen *La synergie de la mer Noire – Une nouvelle initiative de coopération régionale*, Bruxelles, 11 avril 2007 COM(2007) 160 final

¹⁹⁷ Démocratie, respect des droits de l'homme et bonne gouvernance, gestion des mouvements de population et amélioration de la sécurité, règlement des conflits gelés, énergie, transport, environnement, politique maritime, pêche commerce, réseaux de recherche et d'enseignement, sciences et technologie, emploi et affaires sociales, développement régional et coopération territoriale.

¹⁹⁸ La synergie de la mer Noire. Une nouvelle initiative de coopération régionale, Bruxelles, 11 mai 2007, COM(2007) 160 final.

de sa consommation) et plus de 41 % de ses importations de gaz (soit 19 % de sa consommation). Inversement, l'Union était déjà un client stratégique pour la Russie, car elle absorbait 53 % des exportations de pétrole et 63 % de ses exportations de gaz.

Dans la déclaration commune du sommet de Paris, les parties prenantes annonçaient l'établissement d'un dialogue sur la base de réunions régulières, afin d'évoquer toutes les questions d'intérêt commun dans les domaines pétrolier, gazier et électrique. Dans le cadre de ce dialogue suivi, le Kremlin et la Commission décidèrent de créer un groupe de travail permanent co-présidé par le vice-premier ministre russe en charge de l'Energie et le Directeur général de la Commission chargé des Transports et l'Energie (groupe Lamoureux – Khristenko). Il devait faire la liste des questions d'intérêt commun en relation avec l'énergie et proposer des solutions. A l'occasion du sommet Russie – UE de Bruxelles, il publia une liste de problèmes communs, en distinguant ceux qui pouvaient recevoir une solution rapide et ceux dont le règlement demanderait davantage de temps.¹⁹⁹ Cinq domaines étaient distingués où les partenaires pouvaient réaliser des progrès à court terme : l'amélioration du cadre juridique de la production et du transport d'énergie, la sécurité de la fourniture d'énergie à long terme, la sécurité physique des réseaux de transport, l'établissement d'une liste d'infrastructures d'intérêt commun, la mise en œuvre de projets pilotes d'utilisation rationnelle de l'énergie dans certaines régions russes. Le traitement de certains problèmes graves était remis à plus tard, notamment celui de la sûreté nucléaire.

Dans le cadre de ce dialogue énergétique, il y a une réelle entente sur les principes de base : plus de sécurité, plus de transparence, volonté de développer un partenariat mutuellement profitable et de garantir la fluidité du transit des matières énergétiques. Le groupe Lamoureux – Khristenko a dressé par ailleurs une liste de projets d'infrastructures destinés à faciliter et accroître les exportations de gaz et de pétrole vers l'Europe de l'Ouest : le gazoduc nord européen ou transbaltique, la mise en exploitation du gisement gazier géant de Shtokman (mer de Barents), le doublement du système de gazoduc Yamal-Europe à travers le Belarus et la Pologne, le raccordement des réseaux pétroliers Droujba et Adria et l'interconnexion des réseaux électriques des deux partenaires (Troisième Rapport de synthèse, 2002, et Document de travail des services de la Commission, 2002). Actuellement, le dialogue énergétique Russie UE est animé par un Conseil permanent de partenariat composé par le ministre russe en charge de l'Energie, le commissaire européen en charge de l'Energie et les Ministre en charge de l'Energie du pays membres exerçant la présidence tournante et du prochain pays devant exercer cette présidence. D'autres ministres peuvent être invités ponctuellement. Des groupes de travail conjoints existent dans trois champs thématiques : stratégies énergétiques, prévisions et scénarios, développement des marchés et

¹⁹⁹ Troisième Rapport de synthèse du groupe de travail Khristenko-Lamoureux, 2002 ; Document de travail des services de la Commission, 2002

efficacité énergétique. Le dialogue a même été renforcé en 2009 avec la création d'un mécanisme d'alerte précoce décidée lors du sommet UE – Russie de Khabarovsk (avril 2009), pour réduire le risque de « rupture majeure d'approvisionnement. Ce mécanisme concerne l'électricité, le gaz et le pétrole.

A côté de cette initiative, l'Union européenne a signé des protocoles d'accord avec plusieurs pays de son voisinage oriental afin d'engager une coopération énergétique avancée (voir carte des initiatives régionales énergétiques de l'UE) : en novembre 2006 avec l'Azerbaïdjan, en décembre 2006 avec le Kazakhstan, en mai 2008 avec le Turkménistan. Celui signé avec l'Azerbaïdjan pose dès le préambule le principe de l'intégration économique de ce pays dans l'espace énergétique européen et appelle à une coopération renforcée entre les deux parties. L'intégration de l'Azerbaïdjan doit se faire par la mise en œuvre progressive de l'acquis européen en matière d'énergie et des normes techniques et environnementales en vigueur dans l'UE. Ce mémorandum complète les dispositions prises dans le cadre de la politique de voisinage consignées dans le plan d'action. Celui-ci appelle à une harmonisation des législations des deux marchés dans ce domaine et doit « renforcer la coopération bilatérale, en matière d'énergie, et régionale, en matière d'énergie et de transport, entre l'UE et l'Azerbaïdjan ».²⁰⁰ L'importance de l'Azerbaïdjan pour l'Union européenne est rappelée de manière dans le texte du protocole. D'une part, ce pays possède des ressources en hydrocarbures qui se révèlent chaque jour plus intéressantes (gisement gazier de Shah Deniz en particulier). Il fournit donc les marchés européens en passant par diverses routes dont certaines évitent la Russie. Le pétrole est déversé dans les conduites russes en direction du nord-ouest, mais aussi dans l'oléoduc BTC en direction de la Géorgie et de la Turquie et dans l'oléoduc qui se dirige vers la ville géorgienne de Supsa, ou bien il est transporté par la voie ferrée en direction de Batoumi, en Géorgie également. D'autre part, il pourrait prêter son territoire pour le transit de ressources énergétiques venues de l'Asie centrale (pays situés à l'est de la mer Caspienne). A ce propos le protocole rappelle que l'Azerbaïdjan a signé un accord pétrolier en ce sens avec la Kazakhstan. L'Azerbaïdjan est donc un élément important du pont énergétique est – ouest que l'Union tente de construire pour se relier à l'Asie centrale.

L'Union européenne a développé également une relation organisée au plus haut niveau avec l'Ukraine, sous plusieurs formes. Outre le volet énergie de l'accord de partenariat et de coopération et du plan d'action de la PEV, la Commission européenne a signé un protocole d'accord qui

²⁰⁰ Plan d'action PEV UE - Azerbaïdjan, novembre 2006

ressemble beaucoup à celui signé avec l'Azerbaïdjan.²⁰¹ A côté de certaines dispositions dans le domaine nucléaire, il prévoit une entrée progressive de l'Ukraine dans le marché intégré européen du gaz et de l'électricité, ce qui suppose la mise en œuvre par de l'acquis européen matière d'énergie, d'environnement, de concurrence dans le domaine énergétique et des sources d'énergies renouvelables. Le protocole prévoyait aussi la création d'une autorité de régulation énergétique indépendante investie de responsabilités telles que définies dans les directives européennes sur le marché intérieur du gaz et de l'électricité, de même qu'une séparation des activités de production, transport et distribution (principe de séparation patrimoniale), l'amélioration des connexions avec le réseau électrique européen, l'alignement de nombreuses lois ukrainiennes sur celles en vigueur dans l'Union... Par ailleurs, l'Union européenne a souhaité mettre la main à la poche pour moderniser le réseau de gazoducs ukrainiens et réduire les pertes dues au mauvais état des tubes. Lors d'une conférence consacrée à ce dossier le 23 mars 2009, à laquelle assistaient également des représentants de la BEI, de la BERD et de la Banque mondiale, les autorités ukrainiennes ont rappelé certains de leurs engagements : indépendance de l'opérateur national du gaz, transparence de la gestion et des conditions commerciales, libéralisation des tarifs, réforme du secteur gazier...

6.1.4 Le bilan très mitigé du régionalisme énergétique européen

Derrière une apparente convergence de vue sur quelques grandes idées, les motifs de désaccord sont nombreux entre la Commission européenne et la Russie. Ils portent d'abord sur le niveau de dépendance jugé acceptable par Bruxelles vis-à-vis des différents fournisseurs de l'Union européenne. La Russie reproche à la Commission de tout faire pour dissuader les Etats membres de recevoir plus de 30 % de leur consommation de ressources énergétiques de la part d'un fournisseur extérieur à l'Union.²⁰² Malgré les démentis de la Commission, le président Poutine a exprimé plusieurs fois son mécontentement sur ce sujet. Toutefois, il s'agit davantage de rhétorique que d'une réelle démarche politique car quelques pays membres de l'UE sont dépendants de la Russie à hauteur de 100 % de leur consommation finale d'hydrocarbures, notamment la Finlande et les pays Baltes. La Commission européenne souhaite en réalité conserver un équilibre entre Norvège, Russie et Algérie pour les approvisionnements gaziers. Mais ce seuil des 30 % est mal perçu par les entreprises énergétiques russes parce que l'Union européenne est leur marché le plus proche et le plus rentable.

²⁰¹ Memorandum of understanding on co-operation in the field of energy between the European Union and Ukraine, 1er décembre 2005

²⁰² Ce reproche n'est qu'à moitié fondé. Certes, la Commission s'inquiète réellement d'un niveau de dépendance trop élevé vis-à-vis de tel ou tel pays exportateur. Mais, dans les faits, plusieurs pays européens ont déjà des niveaux de dépendance de presque 100 % de leur consommation finale vis-à-vis de la Russie.

Un autre point de désaccord difficile à surmonter est celui qui concerne les types de contrats de livraison, notamment les contrats gaziers. Au nom de la libéralisation et du principe intangible de concurrence, la Commission souhaite que les contrats à long terme ne représentent pas une trop grande part des importations de l'Union. Elle s'est longtemps battue pour imposer deux nouveautés : développer les contrats « spot » à court terme, ce qui constitue selon elle une garantie supplémentaire de transparence sur les prix ; maintenir des contrats de livraison à long terme mais sur la base de tarifs plus en rapport avec les prix des marchés « spots », qui sont souvent plus bas. Bien qu'elle ait rappelé à plusieurs reprises qu'elle ne souhaitait pas remettre totalement en cause les contrats à long terme, seule véritable garantie d'une réelle sécurité des approvisionnements, la démarche de la Commission inquiète les grands fournisseurs gaziers, y compris certains gaziers européens qui craignent pour la pérennité de leurs fournitures. Ces décisions pourraient causer une plus grande concurrence entre les fournisseurs et provoquer une baisse des prix, nuisant peut-être à leur sécurité financière et à leur capacité d'investissement. Lors du 6^e sommet des dirigeants de l'industrie du gaz (19 octobre 2001), les dirigeants de Gazprom ont déclaré qu'une baisse des prix du gaz leur ôterait les moyens financiers nécessaires à la modernisation des infrastructures de transport du gaz et à l'exploration et à la mise en exploitation de nouveaux champs gaziers. Cela sous-entend que des tarifs trop bas pourraient l'empêcher à terme d'honorer ses contrats de livraison avec les opérateurs de l'Union européenne. Les mêmes craintes ont été exprimées par d'autres grands fournisseurs comme la Sonatrach.

Un autre point de désaccord fut pendant plusieurs années celui de la clause de destination ou clause de restriction territoriale, selon laquelle les entreprises européennes qui achetaient du gaz à des fournisseurs installés dans des pays tiers n'avaient pas le droit de revendre ce gaz à n'importe qui et dans n'importe quel pays. Avec la constitution du marché énergétique unifié européen, la Commission a souhaité imposer le principe de concurrence et donner davantage de liberté aux importateurs. Après avoir mis fin à cette clause dans les contrats passés avec les fournisseurs norvégiens (2002), l'UE a convaincu la Russie de ne plus l'appliquer dans ses contrats de livraison futurs. En compensation, la Commission a donné son accord à la généralisation des contrats « take or pay » au terme desquels l'acheteur s'engage à payer la marchandise livrée par le producteur, qu'il en prenne livraison ou pas. Ces contrats sont une garantie pour les fournisseurs d'être payés pour la marchandise livrée. Autre compensation, la législation européenne permet à des opérateurs étrangers comme Gazprom d'accéder directement aux consommateurs finaux sans passer par l'intermédiaire d'une vente à des opérateurs des pays membres.

Un troisième motif important de mécontentement est ce que la Commission considère comme une forme de distorsion de concurrence (Milov, 2006 ; Milov et Allevione, 2007). L'UE demande que la

Russie ouvre davantage son marché intérieur aux intervenants extérieurs. Ce type de revendication demandera de longues négociations avant d'aboutir, ainsi que la demande régulièrement adressée au Kremlin de créer un climat plus favorable à l'investissement. Les lois récemment ratifiées en Russie pour protéger les secteurs dits « stratégiques » introduisent des restrictions aux investissements mais elles ont le grand mérite de clarifier les règles du jeu. Plus gênante est la loi votée en juillet 2006 (Milov, 2006) au terme de laquelle la Russie a légalisé le monopole de Gazprom sur l'exportation du gaz russe, réduisant très sérieusement la rentabilité des investissements étrangers dans ce secteur. Cette loi a créé par ailleurs une distorsion de concurrence : elle restreint les conditions d'accès au marché russe, alors que le marché européen s'ouvre. De même, alors que la Commission réussit à imposer définitivement le principe de la libéralisation de l'espace énergétique européen avec le vote du troisième paquet législatif par le Parlement en 2009, la Russie suit le chemin inverse avec un retour en force de l'Etat dans ce secteur sous plusieurs formes. A titre d'exemple, on rappelle que l'Etat est l'actionnaire majoritaire de Gazprom et que l'autre grande entreprise publique russe, Rosneft, a augmenté considérablement sa taille par le biais d'achats récents ce qui renforce d'autant le poids de l'Etat.²⁰³

Plus fondamentalement, on peut se demander si la méthode utilisée par la Commission européenne dans le dialogue énergétique avec la Russie est la bonne. Développer des relations au plus au niveau, sur un plan politique, est approprié puisque la Commission européenne et le Kremlin parviennent à s'entendre sur certains points, en particulier sur la construction d'infrastructures telles que le gazoduc baltique. Mais cette façon de procéder est désapprouvée par certains nouveaux membres de l'UE, comme la Pologne et les pays baltes qui se sentent court-circuités et considérés pour quantité négligeable. Cela a pour effet de diviser l'Union et de la fragiliser tout en renforçant d'autant la position de la Russie.

Par ailleurs, un blocage vient du fait que cette dernière ne souhaite pas aller au-delà d'un simple dialogue avec l'Union car cette forme de coopération lui laisse une marge de manœuvre totale. Il faut rappeler que les hydrocarbures sont considérés par le Kremlin comme le moyen le plus commode et le plus naturel pour redonner une partie de son lustre et de son influence à la Russie et pour relancer le pays économiquement. Si on tient compte du fait que la Russie n'est toujours pas membre de l'OMC, on voit mal comment elle consentirait une intégration institutionnelle de son secteur énergétique selon les recettes européennes. Sans compter que le nouvel accord de partenariat et de coopération, censé remplacer celui entré en vigueur en 1997, est toujours en négociation et que la Russie vient de mettre un terme à l'application du traité de Traité de la Charte de l'Energie, qu'elle n'appliquait qu'à titre provisoire depuis 1994 (le parlement russe

²⁰³ Rosneft a en effet acheté l'entreprise Youganskneftegaz anciennement possédée par le groupe Youkos, lui-même démantelé à partir de 2004.

ne l'a jamais ratifié). En 2009, lors du sommet Russie – UE de Khabarovsk, le président Medvedev a même indiqué que la Charte ne devait plus être un thème de discussion avec la Commission européenne. Il a proposé en revanche la négociation d'un nouveau cadre global de coopération énergétique avec l'Union, proposition accueillie avec une certaine froideur par ses interlocuteurs. La seule réalisation récente notable de la coopération Russie – UE ces dernières années a été la création du mécanisme d'alerte précoce pour prévenir les coupures de livraison gaz à l'occasion des conflits entre la Russie et ses deux voisins occidentaux (Belarus, Ukraine). On a pu constater qu'il était peu efficace en 2009 avec un arrêt pendant 17 jours des livraisons de gaz russe transitant par l'Ukraine. Pour l'heure, la sortie de la Russie du Traité de la Charte de l'Energie pose un grand problème : les investissements réalisés avant cette sortie seront protégés pendant une période de 20 ans, jusqu'au 19 octobre 2029 ; mais ceux faits après le 19 octobre 2009 ne sont pas protégés, ce qui expose les investisseurs à des aléas nombreux. Si on ajoute que le traité additionnel de la Charte relatif au transit des matières premières et des produits énergétiques n'a jamais été rédigé, on doit conclure que les bases normatives et réglementaires d'une éventuelle intégration régionale en matière énergétique sont fragilisées.

La perception qu'ont les dirigeants russes des initiatives énergétiques de l'Union européenne est assez bien résumée par leurs réactions au rapprochement de cette dernière avec l'Ukraine en 2009. En avril 2009, par exemple, le ministre russe de l'Energie Sergueï Chmatko a dénoncé l'adhésion prochaine de l'Ukraine à la Communauté de l'énergie et l'adoption par Kiev de l'acquis communautaire dans ce domaine. Selon le ministre, l'élargissement de la communauté de l'énergie menace les intérêts nationaux russes : « Un changement crucial du système juridique d'un pays de transit aboutirait inévitablement à de profonds changements aux contrats à long terme précédemment signés et conclus... C'est une source de préoccupation réelle. Nous nous étonnons de ne pas être associés au processus. Nous travaillons depuis longtemps dans les marchés européens sous ces conditions et sans avoir de problèmes ».²⁰⁴ Puis, le 23 mars 2009, à Sotchi, Vladimir Poutine a critiqué la déclaration commune de l'UE et de l'Ukraine sur la modernisation du système de transit de gaz ukrainien, rappelant que la partie russe n'a jamais été consultée : « si les intérêts de la Russie sont ignorés, alors nous serons forcés de commencer à revoir les principes de nos relations avec l'UE [...] Il me semble que ce document [...] est au minimum irréfléchi et pas professionnel ».²⁰⁵ Enfin, le 11 avril 2009, le ministre russe des Affaires étrangères appelait l'Union européenne à faire preuve de respect et de transparence : « Nous ne demandons ni n'exigeons rien de nos partenaires occidentaux, y compris de l'UE, si ce n'est une politique compréhensible et transparente dans la

²⁰⁴ EIS Europolitique, 7 avril 2009.

²⁰⁵ *Idem.*

zone de la CEI (Communauté des Etats indépendants), une politique fondée sur des principes de complémentarité et de respect de la souveraineté des pays de cette région ».²⁰⁶

Les cadres privilégiés de la coopération énergétique avec les pays situés à l'est de l'Union européenne, en dehors de la Russie, sont les protocoles d'accord présentés plus haut. Comme leur nom l'indique, ce sont pour la plupart des accords en faveur d'un partenariat ou d'une simple coopération dans le domaine de l'énergie. Les deux termes choisis sont importants car ils impliquent que les parties signataires ne s'engagent pas dans un processus d'intégration véritable qui supposerait des transferts de souveraineté à une entité supra nationale dans le cadre d'une vaste communauté de l'énergie qui la dépasserait. Tout dépend à chaque instant du bon vouloir des Etats partenaires. Rien ne les lie dans ces types d'accords peu contraignants. Le non respect du protocole peut au pire mettre fin à celui-ci, mais ne sera pas suivi de sanctions car elles ne sont pas prévues et aucune autorité légitime n'est instituée pour les mettre à exécution.

Toutefois, il faut souligner qu'il existe une sorte de gradation du niveau d'engagement des pays signataires, selon un gradient décroissant en allant de l'ouest vers l'est, c'est-à-dire de l'Ukraine à l'Asie centrale, en passant par le Caucase. Pour commencer, l'Ukraine est engagée dans un processus de rapprochement de type institutionnel avec l'Union et qu'elle reçoit des aides au titre de la politique régionale. Le protocole d'accord signé avec elle par la Commission s'insère donc dans un écheveau dense de cadres contractuels et présente une cohérence avec l'accord d'association renforcée en cours de négociation. Si certaines clauses du protocole ne sont pas respectées, l'Union européenne peut toujours prendre quelques sanctions en mettant fin à certaines aides.²⁰⁷ Avec l'Azerbaïdjan, la situation est différente car ce pays est moins lié à l'Union européenne que l'Ukraine. Cette dernière a fait de son rapprochement avec l'UE un thème dominant de son agenda politique depuis le début des années 2000 et l'idée d'une éventuelle adhésion est assez populaire depuis plusieurs années. Des sanctions prises contre elle par la Commission auraient donc un coût politique. Dans le cas de l'Azerbaïdjan, rien de tel. Voilà un pays qui n'a pas pour projet de s'engager dans une intégration approfondie avec l'UE. Le coût politique de sanctions serait donc faible pour lui. Ce qui est vrai également, peut-être même plus encore, à propos de l'Asie centrale à propos du protocole signé avec le Kazakhstan.

Outre cela, il est douteux que l'Azerbaïdjan mette en œuvre l'intégralité des articles du protocole sur la coopération énergétique, dont par ailleurs la réalisation dépend de sa seule bonne volonté. Le protocole évoque par exemple la création d'une autorité indépendante de régulation du secteur énergétique. On sait que ce secteur dépend lui-même très largement de l'Etat central dans un

²⁰⁶ Ria Novosti, 11 avril 2009.

²⁰⁷ Encore que l'Union ait rarement pris des décisions de ce type

régime dont le caractère démocratique est mal assuré et où le contrôle de la rente énergétique est un instrument de pouvoir fondamental (cf. point 1.3.a du protocole). On peut penser la même chose à propos du point 1.3.b qui évoque l'idée de séparer le transport des matières énergétiques, la distribution en aval et la production amont, thèmes chers à la Commission européenne. On peut d'autant plus douter de la bonne volonté de l'Azerbaïdjan sur ce chapitre que tout cela devrait théoriquement se faire en conformité avec les directives européenne du marché intégré de l'énergie (notamment la directive 2003/54/EC). Il faut enfin souligner un point de vocabulaire. Le protocole affirme : « Azerbaïdjan will endeavour, where necessary, to create or strengthen the role of institutions for the operation of an open electricity and gas market ». Le mot « endeavour » signifie « faire tout son possible pour » ou « s'efforcer de ». Il n'y a aucune garantie derrière ce mot.

Posée en ces termes, la coopération énergétique voit sa portée considérablement réduite. Cela signifie qu'on est bien dans une logique de coopération de type intergouvernemental. En apparence, le protocole est très ambitieux en matière de modernisation, de bonnes pratiques en matière de gestion de la demande, de transparence des tarifs, d'efficacité énergétique, de développement des énergies renouvelables, de modernisation des infrastructures et de construction de nouvelles, de respect environnemental... Mais l'Azerbaïdjan en a-t-il l'envie et les moyens ? Et les ressources financières débloquées par l'UE dans le cadre de la politique de voisinage et du partenariat oriental sont-elles à la hauteur et sont-elles suffisamment incitatives ? Questions d'autant plus importantes que le protocole d'accord s'achève par cette phrase : « The present document records political intent alone and provides for no legal commitment. However, it is a basis for possible discussions between concerning a legal agreement, elaboration of which will depend upon the development of the relevant issues emanating from this memorandum of understanding ».²⁰⁸ Autrement dit, il y a encore loin de la coupe aux lèvres. Les fondations du pont énergétique sont encore à construire. Il y a là certainement un travail de très longue haleine pour les services de la Commission.

Outre les difficultés qui tiennent à la mise en œuvre du protocole lui-même, d'autres difficultés devront être franchies, dont une soulevée par la réaction de l'Azerbaïdjan au compte rendu officiel de la conférence sur la coopération énergétique de Bakou en 2003 : « The Government of the Republic of Azerbaijan states that the principles and provisions of the Conclusions and the Concept Paper shall not be applied by Azerbaijan with regard to Armenia until the settlement of the conflict with the latter ».²⁰⁹ Alors que la déclaration officielle de l'Arménie

²⁰⁸ *Memorandum of Understanding on a Strategic Partnership Between the European Union and the republic of Azerbaijan in the Field of Energy*, Bruxelles, 7 novembre 2006

²⁰⁹ Annexe 1 de l'accord intervenu lors de la conférence fondatrice de l'initiative de Bakou Ministerial Conference on Energy Co-operation between the EU, the Caspian Littoral States and their neighbouring countries, annexe 2 – Statements by participating countries

était l'exacte opposé : « The Government of the Republic of Armenia states that this meeting has a purely technical character and as such, any political issues should not be included in the conclusions. The Government of the Republic of Armenia wishes to stress its eagerness to co-operate on any technical matter of this conference that has no political implications ». En d'autres termes, l'Azerbaïdjan ne souhaite pas s'engager dans une quelconque coopération avec l'Arménie tant qu'un accord de paix n'aura pas été trouvé à propos du Haut Karabakh. Ce sera un obstacle très difficile à franchir.

En Asie centrale, le niveau d'exigence de l'accord signé par la Commission européenne est encore plus bas. L'influence de l'Union européenne y est encore moins assurée que dans le Caucase. Elle s'y trouve en concurrence avec d'autres acteurs dont les positions sont plus solides : la Russie et la Chine. Alors que l'accord signé avec l'Azerbaïdjan parle dans son titre de « partenariat », celui signé avec le Kazakhstan ne parle que de coopération. Le protocole signé avec le Kazakhstan est encore moins ambitieux que celui signé avec l'Azerbaïdjan, car ce pays n'est pas concerné par la politique de voisinage. On remarque d'ailleurs que le titre du document n'est pas le même : il parle de « coopération » et pas de « partenariat stratégique », ce qui semble indiquer un niveau de relation plus bas dans l'esprit des membres de la Commission européenne.²¹⁰ Autrement dit, rien de concret. Le texte s'achève de la même façon que celui avec l'Azerbaïdjan : « The present document records political intent alone and provides for no legal commitment ».²¹¹ On peut tirer les mêmes conclusions de la lecture du protocole d'accord signé par la Commission européenne et le Turkménistan, dont les propositions sont extrêmement légères.²¹²

Avec l'Ukraine, on pourrait penser que le partenariat va plus loin et progresse plus vite étant donné que ce pays est demandeur d'une intégration toujours plus approfondie avec l'Union européenne. Toutefois, le processus de rapprochement dans le domaine énergétique est considéré comme trop lent par la Commission qui reproche à l'Ukraine de ne pas mettre en œuvre les clauses prévues dans la feuille de route annexée au protocole d'accord énergétique. Il y aura fort à faire pour aligner la législation ukrainienne sur les directives européennes, tant on sait que le gaz est un enjeu de prédation et un motif de corruption dans ce pays. En outre, l'Union européenne devra faire preuve

²¹⁰ Ce protocole ne préconise aucune harmonisation législative et n'évoque jamais le mot de « normes ». Il se borne à proposer « des échanges réguliers d'informations », « des consultations régulières sur des scénarios énergétiques afin d'avoir une compréhension commune des développements futurs », « une coopération pour faciliter le développement de nouvelles infrastructures », « de coopérer pour rédiger des courts rapports sur des actions concrètes menées dans le cadre du protocole d'accord », « de promouvoir la coopération entre compagnies européennes et kazakhs à travers l'organisation de colloques et de séminaires », « d'examiner ensemble les moyens de rendre le climat des investissements plus attractif », « d'explorer les moyens de renforcer la coopération industrielle ».

²¹¹ *Memorandum of Understanding on Co-Operation in the Field of Energy Between the European Union and the Republic of Kazakhstan*, Bruxelles, 6 décembre 2006.

²¹² *Memorandum of Understanding on Co-Operation in the Field of Energy Between the European Union and the Republic of Turkmenistan*, Achgabat, 28 mai 2008.

de savoir faire diplomatique car la Russie voit d'un très mauvais œil l'alignement progressif de l'Ukraine sur la législation européenne, qu'elle considère comme contraire à ses intérêts :

- En 2009, une loi est en rédaction sur le gaz pour mettre la législation ukrainienne en conformité avec la directive 2003/55/EC. La rédaction est finie en septembre, ce qui a permis de clore les négociations pour l'élargissement de la communauté de l'énergie le 7 octobre 2009. Mais la Commission relève que l'Ukraine n'a pas encore mis en œuvre cette loi et que, malgré les commentaires qu'elle a pu faire sur ce texte, la réforme du secteur gazier n'est pas encore entamée.
- L'Ukraine a augmenté le prix du gaz livré sur son marché domestique, ce qui est nécessaire si elle souhaite entrer dans le marché européen intégré du gaz et de l'électricité (augmentation fin 35 % en 2009 pour atteindre 60 dollars par millier de mètre cube contre 400 sur le marché unique européen). Cette augmentation a dû être lourdement ressentie par les consommateurs ukrainiens (particuliers et entreprises), mais le prix du gaz reste trop bas car trop subventionné selon la Commission.
- L'indépendance des organismes chargés de la gestion du secteur énergétique n'est pas encore assurée selon la Commission, notamment celle de la Commission nationale de Régulation de l'Energie en charge du secteur électrique et du secteur gazier.
- L'UE a demandé à l'Ukraine de faire des efforts pour augmenter ses capacités de stockage de gaz et de pétrole. Il reste du chemin à faire. Un projet de loi concernant les stocks de pétrole, conforme aux directives européennes, devait être votée à la fin de l'année 2007 ; un texte a été rédigé et devait être examiné par les membres du gouvernement en octobre 2009. Mais aucune avancée n'est enregistrée depuis.
- L'indépendance de l'entreprise ukrainienne qui gère le réseau de gazoducs est instamment demandée par la Commission qui semble avoir trouvé le moyen d'y parvenir : l'UE va s'engager aux côtés de diverses institutions financières internationales dans la modernisation du réseau de transport de gaz ukrainien (notamment la BEI, la BERD et la Banque mondiale). Les aides financières pour la modernisation, dont le coût estimé atteint 2,5 à 3 milliards de dollars, ne seront versées que si le gouvernement ukrainien s'engage fermement dans la modification du statut de cette entreprise en la rendant indépendante, toujours en conformité avec les directives européennes.

6.1.5 Affrontement russo-européen ou intégration énergétique régionale inavouée ?

En réalité, l'Union européenne est assez fragile dès lors qu'il s'agit d'énergie, *a fortiori* dans ses relations avec un grand fournisseur comme la Russie. Cette fragilité vient du fait qu'il n'existe pas encore de politique énergétique commune, même si des avancées ont été réalisées récemment avec le vote du troisième paquet législatif européen. L'Union européenne ne se présente pas comme un

acteur unique face à ses partenaires, mais plutôt comme une collection d'acteurs nationaux dont les intérêts et les objectifs sont différents voire divergents. Il s'agit de la Commission européenne, des pays membres de l'Union, des firmes voire de quelques pays voisins comme la Serbie qui appartiennent à la Communauté de l'Energie. Parmi les pays membres, il existe aussi des divergences : la Pologne et les pays Baltes d'un côté, l'Allemagne, l'Italie et la France de l'autre ne font pas la même analyse des relations avec la Russie. Ces divergences viennent en partie du fait que les pays membres n'ont pas tous le même mix énergétique et ne s'approvisionnent pas tous aux mêmes sources. Les Etats baltes se sentent exclus du réseau énergétique européen (ce qui n'est pas si faux pour l'Estonie et la Lettonie). Ils se sentent exclus et laissés seuls en face de la Russie. Les pays de l'Europe de l'est sont trop dépendants des exportations russes et voudraient diminuer cette dépendance en diversifiant leurs fournisseurs, ce que fait la Pologne. La péninsule ibérique est alimentée en gaz naturel et GNL par l'Afrique du Nord et le Moyen Orient. L'Espagne et le Portugal sont peu préoccupés par les considérations énergétiques relatives à la Russie. Les pays scandinaves ont une certaine indépendance grâce au nucléaire et aux énergies renouvelables (hydraulique...), mais les « manœuvres » de Gazprom les préoccupent.

La Commission tient un discours fondé sur quelques idées fortes qui n'est pas en phase avec les préoccupations de tous ces pays : libéralisation, concurrence, fin des monopoles nationaux, séparation patrimoniale des activités et donc des acteurs opérant de l'amont à l'aval de la chaîne énergétique, recherche de nouveaux fournisseurs, promotion de nouveaux itinéraires d'importation, recherche de réciprocité et d'équilibre des relations énergétiques avec la Russie, ce qui revient à demander à cette dernière d'ouvrir davantage ses gisements et son marché intérieur. Les anciens pays membres ont d'autres objectifs, au premier rang desquels la durabilité de leur approvisionnement. Main dans la main avec leurs champions énergétiques nationaux, ils n'hésitent pas à entamer des démarches bilatérales avec la Russie, sans prendre toujours en compte ce que la Commission considère comme l'intérêt général européen et en passant par-dessus la tête de nouveaux membres comme la Pologne.

L'un des objectifs prioritaires de la Commission européenne est la diversification des fournisseurs et des itinéraires d'importation de gaz et de pétrole. Cette démarche est conforme aux lignes directrices du *Livre Vert* de mars 2006 sur *Une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable* qui mettait l'accent sur la sécurisation des approvisionnements et sur la nécessité pour l'UE de parler d'une seule voix face aux fournisseurs. De ce fait, la Commission et plusieurs pays membres soutiennent l'ouverture d'un corridor sud pour l'importation de ressources énergétiques. Ce corridor présente l'intérêt de contourner le territoire de la Russie et de réduire la dépendance de l'Union vis-à-vis de celle-ci : le gaz viendrait directement des régions du centre de

l'Asie en passant par la Caspienne, le Caucase puis la Turquie, pour déboucher finalement en Autriche d'où il serait redistribué vers les pays européens. Outre cela, le corridor sud doit permettre à l'Union de répondre à deux craintes majeures : celle relative aux coupures de fournitures de gaz, qui sont causées par les querelles entre la Russie et ses voisins occidentaux (Belarus et Ukraine), querelles sur lesquelles l'Union a peu de prise ; celle de l'épuisement de certains gisements. Sur ce deuxième point, la Commission prend certainement acte du fait que les entreprises énergétiques russes n'ont pas assez investi depuis les années 1990 dans la prospection et dans la mise en valeur de nouveaux sites d'extraction, ce qui fait peser une crainte sur la capacité de la Russie à honorer ses engagements à long terme. Il est vrai que certains chiffres relatifs à la déplétion des gisements actuellement exploités sont inquiétants (Dienes, L., 2004).²¹³ Ces craintes ont été confirmées pendant l'hiver 2006 où Gazprom a indiqué qu'il ne pourrait pas continuer à honorer ses contrats si le grand froid se prolongeait en Russie.

Aussi, la Commission met tout en œuvre pour renforcer ses relations avec les pays situés au sud de la Russie pour construire un pont énergétique de contournement en promouvant diverses formes de coopération et partenariat. Elle a nommé en 2006 des représentants dans le Caucase et en Asie centrale, ce qui lui garantit une présence diplomatique permanente dans ces régions où l'influence européenne est en fin de compte assez faible. Dans cette partie du monde, on peut à juste titre penser qu'il y a une compétition pour l'accès aux ressources. Face à l'Union européenne, la Russie conserve des positions fortes et est contrainte de les maintenir car elle compte en partie sur le gaz de l'Asie centrale qu'elle achète à bon prix pour honorer ses contrats de livraison avec l'UE, tout en profitant de son statut d'intermédiaire pour faire de confortables bénéfices. Cette rente de situation géographique s'explique par le tracé des conduites héritées de la période soviétique : elles se dirigent quasiment toutes vers l'Europe, en passant sur le territoire russe.

Un autre concurrent important dans cette région est la Chine. Cette dernière marque des points depuis quelques années. Recevant déjà du pétrole kazakh, elle a obtenu récemment la mise en service d'une conduite qui lui permet d'importer du gaz turkmène. L'inauguration a eu lieu le 14 décembre 2009. Cette construction a surpris de nombreux observateurs par sa rapidité. La construction n'avait commencé qu'en juillet 2008. C'est le résultat d'une politique chinoise très active et efficace dans cette partie du monde (Sanjuan, 2007). La Chine a apporté son aide à cette région pendant la crise économique en consentant des prêts à divers pays touchés par la chute des cours des matières premières, obtenant en échange des projets d'exploitation énergétique ou

²¹³ Si on prend en considération les réserves pétrolières russes, le niveau de déplétion de plusieurs grands gisements serait déjà élevé : il est d'au moins 70% pour les gisements de Samotlor, Federovo-Surgutskoje, Romachkinskoje, Ust-Balyk et Povkhovskoje.

d'infrastructures (le Turkménistan a reçu un crédit de 3 milliards de dollars). Ces pays y ont trouvé une opportunité pour réduire leur enclavement et leur dépendance vis-à-vis de la Russie. Les livraisons de gaz passeront progressivement de 6 milliards de mètres cubes en 2010 à 40 milliards en 2015, ce qui représente pas loin de la moitié de la consommation annuelle chinoise actuelle. Cela s'ajoute aux positions déjà acquises par la Chine au Kirghizistan (exploitation minière et infrastructures) et au Kazakhstan : la CNPC détient 67 % des actions de PetroKazakhstan et contrôle depuis 2009 MangistauMunaiGaz, quatrième société kazakhe d'hydrocarbures (contre le consentement d'un prêt de 10 milliards de dollars). Pour finir, on peut rappeler aussi que la Russie et la Chine ont lancé en 2009 la construction d'un oléoduc venant de la Sibérie orientale, financé par la Chine.

Certaines entreprises énergétiques européennes sont bien implantées dans cette région (notamment ENI au Kazakhstan), mais le bilan de l'action de la Commission européenne en Asie centrale et dans le Caucase est finalement assez maigre. Plusieurs problèmes régionaux locaux doivent être réglés, notamment le problème du partage de la mer Caspienne, riche en hydrocarbures. Si le partage n'est pas fait sur la base d'un traité international unanimement reconnu, il est difficile de savoir à qui appartiennent certaines réserves (Marchand, 2007b). Il est également impossible de construire des conduites sans savoir quel territoire elle traverse, car le transit est assorti de taxes. Il faut savoir quel Etat peut les recevoir. Le président turkmène a demandé l'arbitrage de la Cour internationale de Justice en juillet 2009 à propos de gisements de gaz que le Turkménistan et l'Azerbaïdjan se disputent dans la région de la Caspienne. Les deux pays sont en conflit depuis longtemps car ils revendiquent la propriété de plusieurs gisements pétroliers et gaziers. A ce jour, seuls la Russie, le Kazakhstan et l'Azerbaïdjan ont signé des accords frontaliers et ont délimité leurs secteurs respectifs.

Outre cela, l'Azerbaïdjan a récemment fait part de son mécontentement après la signature de l'accord de paix entre l'Arménie et la Turquie, accord soutenu par les États-Unis et l'Union européenne. Les autorités d'Azerbaïdjan ont le sentiment que la Turquie a signé la paix trop rapidement sans prendre en considération les intérêts de Bakou au Nagorny Karabakh. Elles menacent en conséquence de se détourner du projet européen de gazoduc sud (projet Nabucco), censé passer sur le territoire turc, et d'exporter son pétrole en passant par d'autres voies (des accords ont été signés en 2009 avec la Russie et l'Iran).

La Turquie a causé un malaise au sommet de Prague en 2009 en rappelant qu'elle ne renonçait pas à l'idée de prélever 15 % des volumes de gaz qui transiteront sur son territoire par le gazoduc Nabucco pour satisfaire sa consommation intérieure et pour éventuellement en revendre

une partie. On peut interpréter cela comme une revendication purement économique énoncée par un pays en position de force ou comme une marque de mauvaise humeur devant la lenteur jugée excessive par Ankara du processus de négociation pour parvenir à l'adhésion à l'UE. L'accord final sur le transit n'est toujours pas trouvé début 2010.

Plus grave, la Russie a gagné des points en Asie centrale depuis 2007, répondant coup pour coup aux avancées de l'Union européenne dans cette région. L'UE ne ménage pourtant pas ses efforts, notamment en direction de l'Asie centrale²¹⁴ et du Turkménistan en particulier :

- En février 2010, le président turkmène était reçu à Paris à l'Elysée pour parler un peu des droits de l'homme et beaucoup de gaz.
- En août 2009, les présidents bulgare et turkmène se sont rencontrés pour renforcer leur coopération énergétique. A cette occasion, le Turkménistan a déclaré vouloir contribuer à la sécurité énergétique de l'UE et à diversifier les débouchés pour ne plus dépendre de la Russie pour ses exportations. Le président turkmène se disait même prêt à approvisionner Nabucco dès 2014.
- Le Premier ministre tchèque, Mirek Topolánek, assumant la présidence de l'Union européenne a rencontré des officiels turkmènes en février 2009 pour évoquer le branchement du Turkménistan sur le Nabucco.
- En mai, un forum économique turkméno-allemand était organisé à Achgabat avec une délégation allemande emmenée par le directeur du département de politique économique extérieure du ministère fédéral de l'Economie et des Technologies, Karl-Ernst Brauner.
- En juin, c'est le commissaire européen en charge de l'énergie, M. Piebalgs, qui recevait le ministre turkmène des affaires étrangères à Bruxelles.
- Avant cela, en septembre 2008, l'UE avait organisé un sommet avec les pays de l'Asie centrale à Paris (septembre 2008) afin de discuter de la coopération énergétique. Cela faisait suite à la présentation d'une stratégie européenne en direction de l'Asie centrale proposée par l'Allemagne au Conseil européen en 2007 alors qu'elle présidait l'Union.

On terminera cette énumération des efforts européens en évoquant une rencontre entre les ministres des affaires étrangères de l'Estonie et de l'Azerbaïdjan en octobre 2008, pour parler de Nabucco. Ces efforts ont été presque anéantis par la Russie en plusieurs étapes. Dès 2007, le président Poutine a signé des accords avec le Kazakhstan et le Turkménistan, pour la construction d'un gazoduc d'une capacité de 20 milliards de mètres cubes reliant la mer Caspienne à la Russie. Le président russe y voyait une façon de renforcer la sécurité énergétique en Europe en renforçant le quasi-monopole

²¹⁴ L'UE a décidé par exemple en 2009 de lever les sanctions qui avaient été prises contre l'Ouzbékistan après la répression de la révolte d'Andijan. Les ventes d'armes sont à nouveau autorisées, de même que la délivrance des visas. Il semble que l'Union utilise là une diplomatie réaliste plus classique en direction de ce pays riche en ressources.

russe sur les exportations de gaz des pays d'Asie centrale. Précédemment, au printemps, le Kazakhstan s'était engagé à livrer à Gazprom 16 milliards de mètres cubes de gaz par an. Puis, en juillet 2008, le président Medvedev a fait une tournée officielle en Azerbaïdjan et Asie centrale avec comme objectif déclaré de faire échouer le projet de corridor sud de l'Union européenne en achetant le gaz de ces pays au prix fort, ce qui devait les dissuader de l'envoyer directement vers l'Europe. Enfin, décembre 2009, la Russie et le Turkménistan ont publié les annexes au contrat de long terme d'achat et de vente du gaz précédemment signé et réduisait la rentabilité d'autres itinéraires. De fait, cet accord ne laissait aucun gaz disponible pour l'UE et pour l'Ukraine. Au même moment, la Russie a repris ses achats de gaz turkmène, dans le cadre d'un contrat à long terme allant jusqu'à 2028. Le Turkménistan a signé d'autant plus facilement qu'il s'était mis d'accord avec la Russie en 2008 pour réévaluer le prix du gaz acheté par Gazprom. En bref, les avancées réalisées par la diplomatie russe contraignant l'Union européenne d'aller chercher d'autres sources pour alimenter son corridor sud, en particulier l'Iran avec laquelle les relations sont mauvaises depuis plusieurs années. On appréciera l'habileté russe quand on aura rappelé que l'Iran est un allié stratégique de la Russie depuis longtemps.

Pour finir, on doit souligner que la Commission européenne, pourtant soutenue par plusieurs nouveaux membres de l'Union (Pologne et Lituanie), n'a jamais vraiment réussi à construire un front uni européen sur le dossier Nabucco et n'a pas encore réussi à convaincre les pays de l'Asie centrale de se rallier au projet du corridor énergétique sud. C'est ce qu'on a pu constater lors de plusieurs sommets énergétiques récents. Lors du sommet énergétique de Cracovie, en mai 2007, le président azerbaïdjanais Ilham Aliiev était le seul dirigeant d'un grand pays producteur de pétrole présent. Le président kazakh Noursoultan Nazarbaïev avait été également invité, mais avait décliné l'offre la veille à l'issue d'une rencontre avec Vladimir Poutine. Plus tard, lors de la conférence énergétique de Vilnius (octobre 2007), dédiée à la sécurisation des approvisionnements et à la promotion de nouveaux itinéraires d'importation, les présidents d'Azerbaïdjan, de Géorgie, de Lituanie, de Pologne et d'Ukraine ont signé un document en faveur de la construction de l'oléoduc qui doit relier la mer Caspienne à la mer Baltique, depuis Odessa jusqu'à Gdansk en passant par Brody, afin d'acheminer du pétrole d'Azerbaïdjan, voire du Kazakhstan. L'idée de cette conférence était bonne puisqu'il s'agissait de réunir des pays consommateurs, des pays producteurs et des pays de transit. Mais certains grands pays privilégiant d'autres options étaient absents ou faiblement représentés (France, Allemagne). En outre, le Kazakhstan, sur lequel les pays consommateurs présents comptaient beaucoup, a confirmé qu'il ne souhaitait pas s'associer à un accord sur l'ouverture d'un axe de transit qui passerait par le Caucase et la mer Noire pour se raccorder à

l'oléoduc Odessa-Brody. L'Union européenne a une nouvelle fois donné une image de faiblesse diplomatique et de désunion. Les mêmes signes sont apparus ensuite lors du 4^e sommet énergétique à Bakou (novembre 2008), où le Kazakhstan et le Turkménistan n'ont pas signé la déclaration final, puis lors du sommet énergétique de l'Union européenne à Prague en mai 2009 (refus du Kazakhstan, du Turkménistan et de l'Ouzbékistan de signer la déclaration finale qui saluait le projet de gazoduc Nabucco), lors de la crise gazière de l'hiver 2008-2009 et sur le dossier de l'oléoduc Odessa – Brody. Les choses n'ont pas beaucoup avancé pour son prolongement. Une conférence a bien eu lieu à Batoumi en Géorgie en janvier 2010 mais elle n'a pas dépassé la déclaration de principe et les plus hauts dirigeants des pays participants étaient absents alors que leur venue avait été initialement annoncée.

Pendant ce temps, les grands pays membres de l'Union européenne continuent de mener une diplomatie énergétique aussi directe qu'efficace avec la Russie, montrant, par là le peu de soutien qu'ils accordent aux initiatives de la Commission autour du Nabucco. A titre d'exemple, on peut citer le sommet énergétique Allemagne – Russie qui a eu lieu à Tomsk en avril 2006 pendant lequel il a été décidé que BASF prendrait des parts dans le champ gazier russe de Iuzhnoje - Russkoje et que Gazprom accroîtrait sa part dans la filiale Wingas pour se renforcer dans la distribution en Allemagne. De même que plusieurs sommets franco-russes qui ont permis à Suez-GDF de signer des contrats d'achat de gaz à long terme et de monter dans le capital du Nordstream et à EDF d'entrer dans le capital du South Stream.

6.1.6 Les démarches bilatérales des Etats européens et de la Russie : vers une intégration régionale de facto en dehors des cadres communautaires formels ?

La Commission n'est donc pas le seul acteur de la relation énergétique entre l'UE et les voisins orientaux. Les pays membres et les firmes énergétiques gardent une grande marge de manœuvre dans ce domaine et continuent de mener des actions bilatérales qui ne sont pas toujours compatibles avec l'action extérieure de la Commission. Au regard de l'évolution des relations bilatérales entre Etats et des relations directes de firmes à firmes, on ne peut manquer de penser qu'une forme d'intégration régionale énergétique alternative est en train de se mettre en place, mais une intégration bien peu institutionnelle. Elle se développe en dehors des cadres de coopération élaborés et promus par la Commission et repose essentiellement sur des prises de participation croisées. L'intégration n'en avance pas moins vite. Cette évolution incite à prendre du recul par rapport aux interprétations exclusivement géopolitiques de l'action de firmes énergétiques russes comme Gazprom. On ne compte plus les articles dans la presse et dans diverses revues qui parlent de

« guerre du gaz », de « guerre des gazoducs » ou et qui amènent l'opinion à penser que la Russie tente d'exercer une forme d'influence en maîtrisant les approvisionnements gaziers des pays européens. C'est n'est pas totalement faux mais ce n'est pas totalement vrai non plus. Les stratégies externes de firmes telles que Gazprom répondent aussi à des logiques économiques qui sont moins souvent évoquées.

Les impulsions décisives en matière d'intégration régionale sont venues principalement de la Russie depuis le début des années 2000 (Teurtrie, 2008 ; Buckrell, Dubien, 2004 ; Bayou, 2007). Elles répondent à des objectifs variés :

- sécuriser les exportations de gaz essentiellement en contournant le territoire de certains pays de transit avec lesquels elle a régulièrement de mauvaises relations (principalement l'Ukraine et le Belarus, mais aussi les pays baltes et la Pologne) ;
- impliquer les grandes entreprises énergétiques ouest européennes dans le financement de la construction d'infrastructures de contournement pour créer des partenariats solides ;
- prendre des positions capitalistiques sur tout le long de la chaîne énergétique de l'extraction à la distribution au client final en passant par le transport,
- capter la rente énergétique à l'aval, c'est-à-dire là où la valeur ajoutée est la plus grande et de garantir des débouchés commerciaux durables à un moment où la Commission européenne fait tout ce qu'elle peut pour réduire l'importance des contrats à long terme.

Cette stratégie est vitale pour Gazprom qui vend son gaz à des prix trop bas sur le marché russe et qui est lourdement endetté, mais elle est théoriquement en contradiction avec les prescriptions du troisième paquet énergétique de l'Union européenne qui demandent un découplage des activités de transport, de distribution et de production (principe de la séparation patrimoniale ou *unbundling*).²¹⁵ Mais rien n'indique que ce principe sera totalement appliqué car les pays membres de l'Union européenne eux-mêmes ne semblent pas décidés à sacrifier leurs champions nationaux qui sont en général de grands groupes intégrés verticalement, très impliqués dans le transports et dans la distribution finale.

D'autres dispositions du troisième paquet énergétique concernent également Gazprom car elles prévoient d'empêcher que des réseaux de transport, ou les propriétaires de ces réseaux, soient contrôlés par des compagnies de pays tiers, si elles ne se conforment pas à certaines conditions. Un gestionnaire de réseau contrôlé par un ou des ressortissants de pays tiers peut se voir refuser la

²¹⁵ En réalité, le texte voté par le parlement européen au printemps 2009 prévoit trois possibilités : une dissociation intégrale des structures de propriété, un gestionnaire de réseau indépendant, un gestionnaire de transport indépendant. Lire en annexe l'alinéa 21 du préambule, repris et précisé dans l'article 9 et dans l'article 11 alinea 3 et l'article 11 consacré à la certification.

certification s'il ne respecte pas les obligations en matière de découplage et si la Commission ou les autorités de l'Etat membre concerné estiment que son entrée sur ce marché met en péril la sécurité de l'approvisionnement de l'Etat membre ou de l'Union européenne. Le texte de la directive européenne est très clair.²¹⁶

Gazprom est actif dans un grand nombre de pays européens (Defeuilly, 2009 ; Locatelli, 2007 ; Paillard, 2007 ; Thumann, 2006). Avec l'aide de la plus haute administration russe, il promeut la construction de deux gazoducs qui lui permettront d'alimenter l'Europe du sud et l'Europe de l'Ouest en évitant de traverser le territoire de pays de transit comme l'Ukraine, le Belarus, les pays Baltes et la Pologne. Il s'agit des gazoducs Nordstream et Southstream. Le premier est déjà en construction et passera par la mer baltique, reliant directement la Russie à l'Allemagne. Le second passera de la Russie à la Bulgarie en passant sous la mer Noire, puis il transitera par la Roumanie, la Serbie et la Hongrie avant de déboucher en Autriche.

Un des grands objectifs de Gazprom, outre l'accès aux marchés européens, est d'associer le plus possible les grands énergéticiens européens (E.ON, Suez-GDF, Gasunie, EDF...) à ses projets pour plusieurs raisons : garantir le financement très coûteux de ces infrastructures, trouver des partenaires qui assureront la vente du gaz ainsi exporté sur les marchés nationaux visés, pérenniser ces projets qui sont en concurrence avec le Nabucco soutenu par la Commission européenne en associant les champions nationaux des pays membres de l'UE les plus influents. Enfin, la Russie trouve là une bonne occasion de renforcer des coopérations énergétiques avec ces pays en donnant à leurs grandes entreprises énergétiques des droits, minoritaires mais rentables, sur certains de ses gisements. C'est une excellente façon pour la Russie de lier les pays de l'Europe de l'Ouest à ses propres stratégies politiques en les intéressant directement à la rentabilité de ses exportations de gaz, tout en préservant le monopole de l'exportation donné à Gazprom, en contradiction avec la directive susmentionnée. D'une certaine façon, plusieurs pays membres de l'UE sont de ce fait directement intéressés par le contournement de l'Ukraine.

Les nombreuses positions prises par Gazprom en Europe montrent que l'entreprise est très bien implantée tout le long de la chaîne énergétique (Locatelli, 2007). Elle a des participations dans des entreprises de transport situées en Allemagne, au Belarus, en Finlande, en Pologne, en Slovaquie. Elle contrôle par exemple 50% des actions de Beltransgaz et 48% des actions d'EuroPolGaz qui gèrent les tronçons biélorusse et polonais du gazoduc Yamal-Europe.²¹⁷ Elle possède des actifs dans des entreprises de distribution, marketing et vente en Allemagne, Autriche,

²¹⁶ *Idem*

²¹⁷ Gazprom possède en réalité 100% des actions de la société qui gère le tronçon biélorusse en plus de la moitié des parts de Bertransgaz.

Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Suisse. Dans les pays baltes, par exemple, ses positions sont très solides. En Estonie, Gazprom détient 37% des actions d'Eesti Gaas. En Lettonie, elle détient 25% de Latvijas Gaze (le Russe Itera en possède par ailleurs 25%) et 37,1% de Lietuvos Dujos en Lituanie. Gazprom est donc directement impliqué dans la vente de gaz aux consommateurs de ces trois pays qui sont par ailleurs dépendants de la Russie pour la totalité de leurs importations et de leur consommation. Même si Gazprom n'a pas la totalité des parts de ces trois opérateurs nationaux, c'est un exemple évident de ce qu'elle a réussi à faire pour sécuriser ses débouchés à l'aval.

Une autre méthode d'intégration très usitée par la Russie est la création de consortiums internationaux pour la construction et la gestion des tubes. A l'heure actuelle, deux grands projets avancent en utilisant cette méthode : le projet Nordstream (mer Baltique) et le projet South Stream (sud de l'Europe).²¹⁸ C'est encore l'Allemagne que les relations sont les plus intenses. Elles donnent une vue globale des stratégies commerciales mises en œuvre par le secteur énergétique russe pour sécuriser ses positions extérieures. Elles montrent aussi que les entreprises et l'administration russes ne concentrent pas toute leur action sur le tracé des tubes. Elles mettent aussi en œuvre de solides partenariats inter firmes. Tout d'abord, l'Allemagne et la Russie ont été les principaux promoteurs du gazoduc baltique, même si ce projet fait partie de la liste des projets d'intérêt européen. Soucieuse de ménager ses partenaires européens, la Russie a fait des offres précises à l'Union européenne dans les années 2000. Lors d'une visite à Berlin en 2007, le président Medvedev a déclaré que la Russie souhaitait que les oléoducs et gazoducs transitant par des Etats tiers soient gérés par des consortiums internationaux auxquels participeraient la Russie, l'UE et les pays de transit. C'est précisément ce qui a été fait dans le cadre du Nordstream :

- Gazprom possède 51% des actions de la société qui doit gérer cette conduite, tandis que les entreprises allemandes E.ON Ruhrgas AG et Wintershall Holding AG et le néerlandais Gasunie détiennent chacune 20%, 20% et 9%.
- Depuis la fin de l'année 2009, les négociations entre Gazprom et Suez - GDF ont rapidement avancé pour accorder à l'entreprise française une part de 9% dans le consortium Nordstream. Cette montée dans le capital s'est concrétisée lors de la visite de D. Medvedev à Paris en mars 2010.²¹⁹
- En échange de ce droit d'entrée, Gazprom devrait pouvoir renforcer ses positions sur le marché allemand en obtenant la part de 5,3% de GDF Suez dans l'entreprise VNG Verbundnetz Gas AG qui est le principal importateur de gaz d'Allemagne de l'Est.

²¹⁸ Pour une présentation du projet South Stream, voir l'annexe 34.

²¹⁹ Suez GDF rachète 4,5% des parts à E.ON et la même quantité à Wintershall, ce qui fait passer les deux actionnaires allemands à 20 % chacun.

- Gazprom et l'Allemand Wintershall AG, déjà associés par ailleurs, obtiendraient ainsi une minorité de blocage de plus de 25% dans VNG.
- Reste à savoir qui de E.ON Ruhrgas AG, Wintershall Holding AG et Gasunie se délesterait d'une partie de ses actions pour servir Suez – GDF. Il semble que ce seront les deux premières.

Outre la formation de ce consortium, et en relation avec celui-ci, Gazprom renforce ses partenariats avec quelques énergéticiens allemands. Elle a créé en 1993 avec BASF (par le biais de sa filiale Wintershall, premier producteur allemand de gaz et de pétrole) une société mixte commune (aujourd'hui à 50/50), Wingas, spécialisée dans la distribution de gaz en Allemagne et dans des pays voisins.²²⁰ Wingas représente 9% du marché allemand et possède un réseau de 2 100 km de gazoducs. Ce réseau permet à Gazprom d'avoir accès aux consommateurs allemands (essentiellement des entreprises industrielles) mais aussi à ceux d'autres pays par le biais d'achats faits par Wingas sur les marchés spot (Autriche, Danemark, France, République tchèque, Belgique et Royaume Uni). A titre d'exemple, on peut souligner que Wingas détenait déjà 6 % du marché belge du gaz naturel en 2006. Ainsi, Wingas est utilisée par Gazprom comme un tremplin vers d'autres marchés qu'elle n'arriverait pas à atteindre seule.²²¹ Cela se fait de plusieurs façons : des acquisitions faites par Wingas sur des marchés en dehors d'Allemagne, la création de filiales (Wingas Europe) ou la participation de Wingas à des investissements dans divers pays européens (financements d'infrastructures). On donnera ci-dessous quelques exemples :

- En 2008, Wingas GmbH annonçait qu'il envisageait d'ouvrir de nouveaux sites de stockage de gaz en prévision de la mise en service du gazoduc Nordstream, notamment à Saltfleetby en Grande-Bretagne (0,7 milliards de mètres cubes) ainsi qu'à Jemgum en Allemagne (1,2 milliards de mètres cubes). La même année, Wingas et RAG, commençaient la construction d'un grand site de stockage réservé à Haidach en Autriche. Ce site sera à partir de en 2011 le deuxième entrepôt d'Europe centrale par sa capacité (2,4 milliards de mètres cubes).
- Wingas intervient aussi dans la construction de conduites. Elle cofinance le gazoduc Opal qui doit raccorder le tube Nordstream aux réseaux de transport gazier existants en Allemagne, entre Greifswald à Olbernhau. Ce tube acheminera du gaz vers la frontière de la République tchèque.
- Gazprom utilise Wingas pour s'installer sur le marché britannique. En février 2004, la Commission européenne a donné son accord à la création d'une coentreprise (50/50) appelée Hydro Wingas entre la société norvégienne Norsk Hydro et Wingas pour commercialiser du gaz au

²²⁰ BASF et Gazprom possèdent d'autres filiales : WIEH (Wintershall Erdgas Handelshaus GmbH & Co. KG) and WIEE (Wintershall Erdgas Handelshaus Zug AG).

²²¹ Gazprom s'est opposée à une très forte résistance lorsqu'elle a rendu public son ambition d'acheter l'énergéticien britannique Centrica par exemple.

Royaume-Uni. Cette entreprise fournit directement des clients industriels et des distributeurs locaux. Son activité a démarré au printemps 2004. Plus tard, le 25 avril 2006, la Commission autorisait ZMB GasspeicherHolding GmbH, une société autrichienne qui appartient à Gazprom, et Wingas GmbH à acquérir Wingas UK Storage Limited au Royaume-Uni.

- Wingas Europe est chargée de distribuer du gaz en Europe, à côté de Wingas dont les activités restent majoritairement localisées en Allemagne. Wingas Europe doit permettre à Gazprom de livrer du gaz au Royaume-Uni en passant par le gazoduc BBL qui relie le Royaume Uni au gazoduc NordStream. Enfin, en juin 2007, la Commission européenne a autorisé que la société HydroWingas Ltd (Royaume-Uni), contrôlée conjointement par Norsk Hydro Limited et Wingas GmbH, soit reprise en totalité par Wingas.

Pour se lier solidement avec les entreprises européennes, Gazprom utilise aussi la technique d'échanges d'actifs, ce qui revient à seller des mariages durables. Deux entreprises allemandes sont très impliquées dans ces alliances : BASF (par le biais de sa filiale Wintershall) et E.ON :

- Wintershall et Gazprom ont lancé en décembre 2007 le projet Iuzhno Russkoye (Sibérie, 1,3% des réserves russes officielles). Cette opération permet à Wintershall d'être la première entreprise allemande à produire du gaz en Sibérie occidentale. Le gaz extrait doit être livré en Europe par le gazoduc NordStream. BASF a obtenu de participer à ce projet en cédant une partie des actions qu'elle détient dans Wingas (initialement 60%) pour permettre à Gazprom de monter à 50% moins une action (plus 49 % dans une filiale de Wintershall qui produit du pétrole brut en Libye). En échange de ces actifs, Wintershall a obtenu une part de 25 % plus une action dans OAO Severneftegazprom qui possède la licence pour le champ Yuzhno Russkoye. BASF recevra 35 % des profits annuels de l'entreprise.

- L'entreprise allemande E.ON, très impliquée dans le gazoduc NordStream, est en négociation depuis 2006 pour obtenir également le droit de participer au projet gazier Iuzhno Russkoye. Là aussi, ce droit a été obtenu après une cession d'actifs. En échange, Gazprom a obtenu en effet des parts détenues par E.ON dans des entreprises possédant des centrales électriques et des réservoirs de stockage en Europe occidentale et centrale, soit des actifs représentant 1 milliard d'euros. Gazprom a obtenu grâce à l'accord 50% moins une action dans les entreprises gazières hongroises E.ON Foldgaz Storage et E.ON Foldgaz Trade, ainsi que de 25% plus une action dans la société gazière et électrique régionale E.ON Hungaria. Ces opérations lui permettent d'accéder au marché de consommation hongrois à très bon compte.

- Gazprom a développé par ailleurs un partenariat solide avec l'entreprise néerlandaise Gasunie, impliquée dans le consortium Nordstream à hauteur de 9 %. Cette entreprise est la propriété de

l'Etat néerlandais et possède plus de 15.000 km de gazoducs aux Pays-Bas et dans le Nord de l'Allemagne ainsi que 1 300 postes de réception de gaz. C'est un des plus grands réseaux de transport de gaz sous haute pression en Europe avec un débit annuel de 125 milliards de mètres. Gasunie offre des services de transport par le biais de ses filiales Gas Transport Services B V (Pays Bas) et Gasunie Deutschland (Allemagne) et des services en matière de stockage de gaz et de gaz naturel liquéfié. Cette entreprise intéresse Gazprom car elle est entre autres le partenaire majoritaire de la *joint venture* qui opère le gazoduc BBL, en service depuis décembre 2006. Il s'agit du tube qui relie Balgzand aux Pays-Bas à Bacton en Angleterre.²²² Une alliance avec Gasunie permet donc à Gazprom de raccorder le gazoduc Nordstream au BBL, par l'intermédiaire de Wingas, et d'exporter ainsi du gaz vers le Royaume-Uni, premier marché européen devant l'Allemagne. Wingas peut acheminer en Grande-Bretagne deux milliards de mètres cubes de gaz par an depuis 2007. Ce gaz est vendu sur place par Wingas Europe. Gasunie aimerait tirer partie de cette alliance en obtenant un accès aux ressources gazières apparemment très grandes de la péninsule de Iamal en Russie. Cette question était à l'ordre du jour d'une visite aux Pays-Bas du président Medvedev en juin 2009, lors de laquelle le premier vice premier ministre russe Zubkov a rencontré les entreprises néerlandaises impliquées dans le groupe « Projet Delta » (Shell, Gasunie, Gastera and Boskalis). Le président russe a déclaré qu'une coopération poussée avec les entreprises néerlandaise pour l'extraction de gaz en péninsule de Iamal et en mer de Kara était possible. A ce jour, le groupe Projet Delta est engagé avec Gazprom à un niveau encore assez modeste en réalisant des études sur l'ouverture de voies de transport. Au cours d'une visite à Moscou du ministre néerlandais de l'Economie, la société Gazprom et le groupe Projet Delta ont signé un simple protocole d'accord relatif à l'exploitation de gisements de gaz et à la création d'infrastructures dédiées dans les environs de la presqu'île. Si un accord était finalement trouvé, la Russie renforcerait un peu plus l'intégration énergétique à laquelle elle travaille avec les énergéticiens de l'Europe de l'Ouest.

6.2 Le développement local comme signe et comme condition de l'intégration régionale : les obstacles nombreux et durables à la coopération transfrontalière

L'intégration régionale étant un processus multiscale, un processus d'intégration au sein d'un ensemble macrorégional multiétatique peut-il s'accomoder d'effets de barrière très forts entre les régions frontalières des pays qui le composent ? En d'autre terme, l'intégration à l'échelle macro est-elle compatible avec son contraire à grande échelle (échelle locale infra étatique) ?

²²² Il est possédé par le consortium Gasunie BBL BV (60%) - E.ON. BBL BV (20%) - Fluxys BBL BV (20%).

Pour tenter d'y voir plus clair, on peut étudier l'exemple de la frontière orientale et des pays baltes. Ce segment de la frontière est intéressant à plus d'un titre. Premièrement, il concerne un pays tiers qui est le voisin oriental le plus important et le plus influent de l'Union européenne : la Russie. Deuxièmement, il concerne également un pays qui est considéré comme la dernière dictature d'Europe : le Belarus. Troisièmement, il s'agit d'un tronçon de la frontière externe de l'Union européenne. Aussi, les modalités de la coopération territoriale n'y sont pas identiques à celles de la coopération territoriale aux frontières internes. Enfin, cette frontière sépare des pays dont les relations sont régulièrement tendues voire exécrables alors qu'ils ont fait très longtemps partie du même ensemble politique (Bayou, 2005 ; Marin, 2000) : l'empire russe (depuis le 18^e siècle) puis l'Union soviétique (depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale). Il s'agit donc d'une frontière très récente qui est venue trancher des réalités sociales et spatiales anciennes (Berg, Boman, Kolossov, 2006 ; Kolossov, 2006). Il suffit d'aller de promener le long de la rivière Narva, entre la ville estonienne de Narva et la ville russe d'Ivangorod, pour imaginer sans peine que les mouvements de personnes et de biens étaient intenses ici jusqu'à la disparition de l'Union soviétique et sans doute jusqu'à l'apparition de la frontière Schengen. Il s'agit donc d'un espace très particulier où les conditions ne sont *a priori* pas favorables à une coopération territoriale. Précisons d'emblée que ces éléments de contexte locaux ne peuvent pas être généralisés à l'ensemble de la frontière orientale de l'Union. Diverses études montrent par exemple que la coopération transfrontalière et transnationale fonctionne de façon plus que satisfaisante entre la Russie et la Finlande. Anaïs Marin présente même la frontière russo-finlandaise, au niveau de la Carélie, comme une zone d'intégration où se multiplient les coopérations et se renforcent les interdépendances (Marin, 2005).

Pour clore cette présentation rapide, on doit rappeler que le littoral balte présentait un intérêt tout particulier pour l'administration russe et soviétique : c'était une des rares fenêtres maritimes soviétiques praticables pendant une grande partie de l'année. Ses ports de première importance faisaient office d'interface entre l'URSS et le reste de l'Europe voire le monde. En bref, le territoire des pays Baltes fonctionnait au diapason de l'URSS. La perte de ces trois pays a été très mal ressentie par l'élite politique et militaire russe et les relations se sont tendues avant même leur entrée dans l'OTAN et dans l'Union européenne. D'interfaces, ils sont ainsi devenus des culs-de-sac, avec une tendance à la marginalisation des territoires situés le long de leur frontière orientale (Orcier, 2005 ; Richard, 2006 ; Richard, 2009). Comment la coopération transfrontalière fonctionne-t-elle le long de cette frontière ? Est-elle efficace ? Que nous apprend-elle sur la façon dont l'Union européenne construit sa frontière externe ?

6.2.1 La très difficile coopération territoriale entre les pays Baltes et la Russie

La coopération transfrontalière entre la Russie et les pays baltes s'opère essentiellement depuis plusieurs années dans le cadre d'instruments réglementaires et financiers conçus par l'Union européenne. Initialement, les pays Baltes utilisaient les crédits du programme Phare, principal programme d'aide aux pays de l'Europe centrale et orientale (PECO), pour financer leurs réformes après la chute du rideau de fer. Pour les anciennes républiques soviétiques (NEI), c'est le programme Tacis, moins bien doté, qui était utilisé. Dans ces deux programmes d'aide, certaines lignes budgétaires étaient prévues pour financer des projets de coopération transfrontalière le long des frontières qui séparent les PECO des NEI. Toutefois, aucun projet concret n'a été mis en œuvre le long de la frontière orientale de l'Estonie et de la Lettonie pendant cette période. C'est en 2004 que les choses ont changé puisque les pays Baltes sont entrés dans l'Union européenne. Le programme Phare a été progressivement remplacé par d'autres sources de financement. Les fonds structurels (le FEDER en particulier) ont donc été sollicités pour financer les projets de coopération transfrontalière du côté balte, tandis que les crédits Tacis étaient toujours utilisés du côté russe et biélorusse. C'est ce double financement qui a fonctionné vaillamment jusqu'en décembre 2006, dans le cadre de l'initiative communautaire Interreg III (Beckouche et Richard, 2004). Celle-ci pose le cadre et les règles de la coopération entre les régions de l'Union ou entre celles de l'Union et celles des pays voisins. Cette initiative comprend trois volets : un volet dévolu à la coopération transfrontalière, un pour la coopération transnationale et un pour la coopération interrégionale. A partir de janvier 2007, les instruments de la coopération territoriale ont été profondément réformés et simplifiés dans le cadre de l'objectif « coopération territoriale » de la politique régionale de l'Union européenne.

Entre 2004 et 2006, la coopération transfrontalière entre les régions baltes et les régions russes et biélorusses a été financée d'un côté par le FEDER, de l'autre part le volet CTF (Coopération Trans-Frontalière) du programme Tacis, dans le cadre des objectifs 5 et 6 du programme de voisinage Interreg III B « Baltic Sea Region ». ²²³ On n'étudiera ici que les projets transfrontaliers. ²²⁴ Les crédits FEDER s'élevaient en 2004-2006 à 18,2 millions d'euros et ne pouvaient être dépensés,

²²³ Cette partie est rédigée à partir d'enquêtes et d'entretiens réalisés en 2006, 2007, 2008 et 2009 à l'occasion de 2 séjours à Riga, 4 séjours à Tallinn et un séjour à Narva à la frontière Russie Estonie. Lors de ces séjours, j'ai pu rencontrer et interviewer de nombreuses personnes impliquées dans la coopération transfrontalière avec la Russie et la Biélorussie à tous les niveaux, y compris des élus de la commune russe d'Ivangorod lors du séminaire de lancement du projet « Est Rus Fort Tour » en mai 2008, ainsi que le responsable du bureau de développement économique et le directeur de la zone d'activité « Eagle's Nest » de Narva.

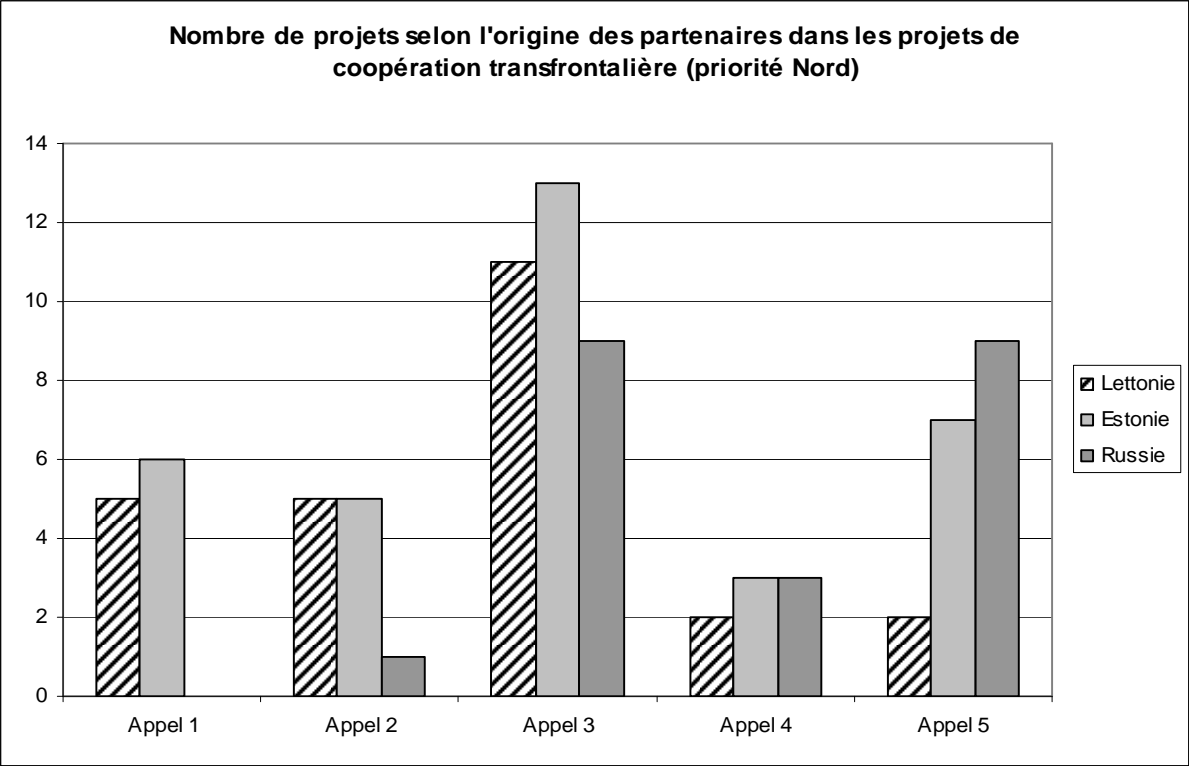
²²⁴ Contrairement à ce qui se pratique ailleurs dans l'Union européenne, les projets de coopération transfrontalière ne sont pas inclus ici dans un volet A de l'initiative Interreg. Ils forment un sous groupe d'un programme de coopération transnationale de type Interreg III B (théoriquement transnational et pas transfrontalier). Mais leur fonctionnement est identique à tous les autres projets de type Interreg III A.

sauf exception, que sur le territoire communautaire, c'est-à-dire côté balte. A cela s'ajoutaient des crédits Tacis CTF d'un montant de 7,5 millions d'euros. Il faut préciser que ces crédits ne pouvaient en aucun cas financer la totalité d'un projet de coopération. Ils devaient s'ajouter à des fonds venus des Etats ou des collectivités territoriales, voire de partenaires privés locaux (individus, associations, entreprises, ONG...). Le programme de coopération était composé d'un sous programmes Interreg III A priorité Nord et d'un sous programme Interreg III A priorité Sud :

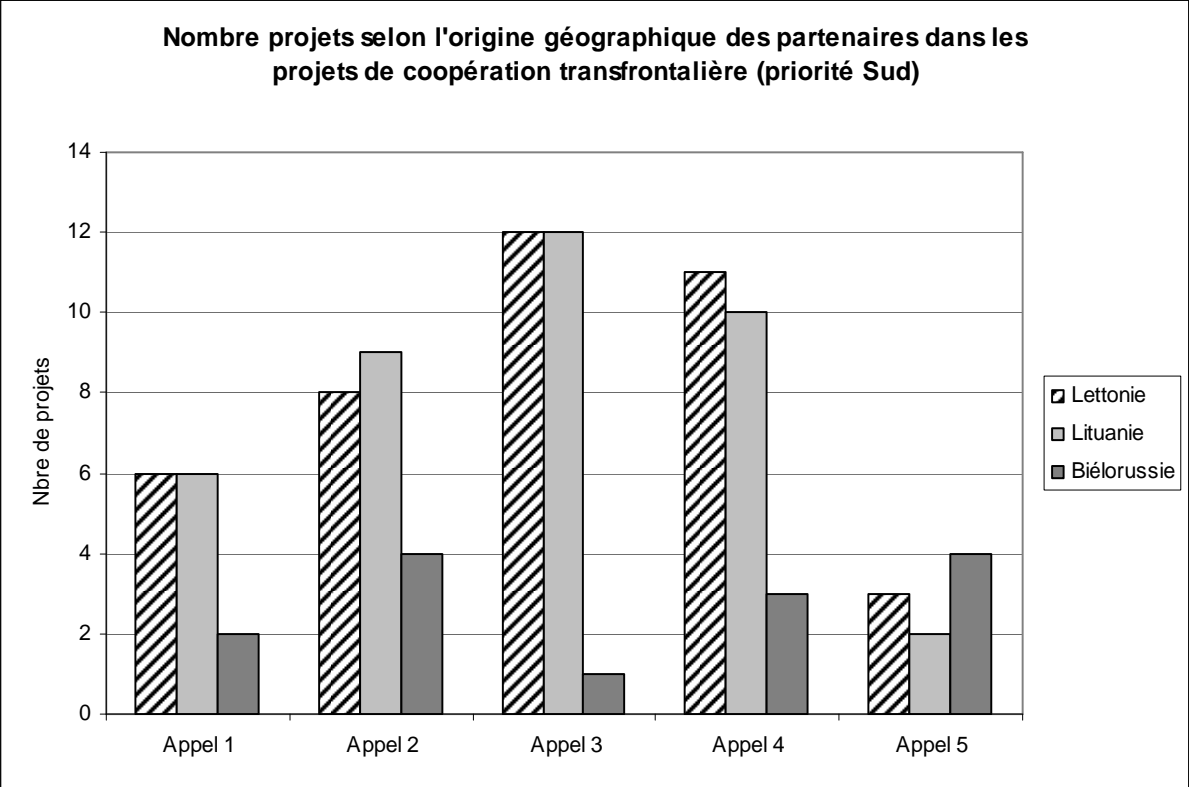
- Le volet Nord était destiné au financement de la coopération transfrontalière entre Estonie, Russie et Lettonie : 11 comtés estoniens, 5 régions lettones, 3 régions russes (oblast de Leningrad, oblast de Pskov et ville de Saint-Pétersbourg) (carte 37). Son enveloppe budgétaire se composait de 7,84 millions d'euros venus du FEDER et 4 millions d'euros venus du programme Tacis.
- La priorité Sud était destinée à promouvoir la coopération transfrontalière entre la Lettonie, la Lituanie et le nord-ouest du Belarus : trois régions lettones, 7 comtés lituaniens, 3 oblasts belarusses (Vitebsk, Minsk, Grodno) (carte 38). L'enveloppe budgétaire se décomposait ainsi : 10,4 millions d'euros de fonds venus du FEDER et 3,5 millions d'euros venus du programme Tacis.

Cinq appels à projets ont été lancés entre fin 2004 et fin 2006 et 99 projets ont été financés : 46 pour la priorité Nord (avec des budgets allant de 24 500 euros à 1,24 million d'euros, pour une moyenne de 307 000 euros) dont 27 incluant des crédits Tacis. 53 pour la priorité Sud (avec des budget allant de 9 600 euros à 1,33 million d'euros, pour une moyenne de 330 000 euros) dont 8 cofinancés par Tacis. Et entre 2005 et 2006, le niveau d'implication de la Russie et du Belarus s'est renforcé, mais avec un nombre de projets sensiblement plus bas que pour les pays Baltes, comme on peut voir sur les graphiques 54 et 55. La Russie n'a pas été participé au premier appel à projet mais a participé aux quatre suivants.

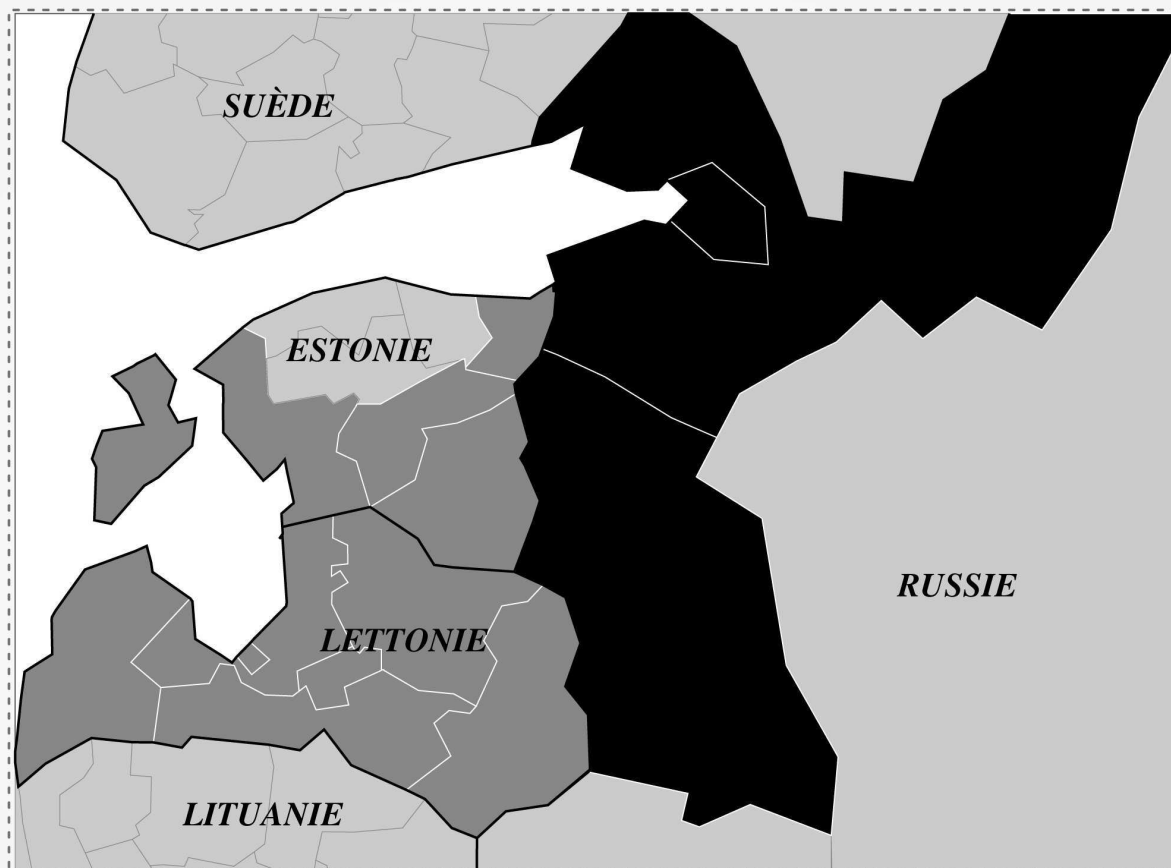
Graphique 54



Graphique 55



**37 - Zones éligibles à la coopération transfrontalière
(BSR INTERREG 3A - Priorité nord)**

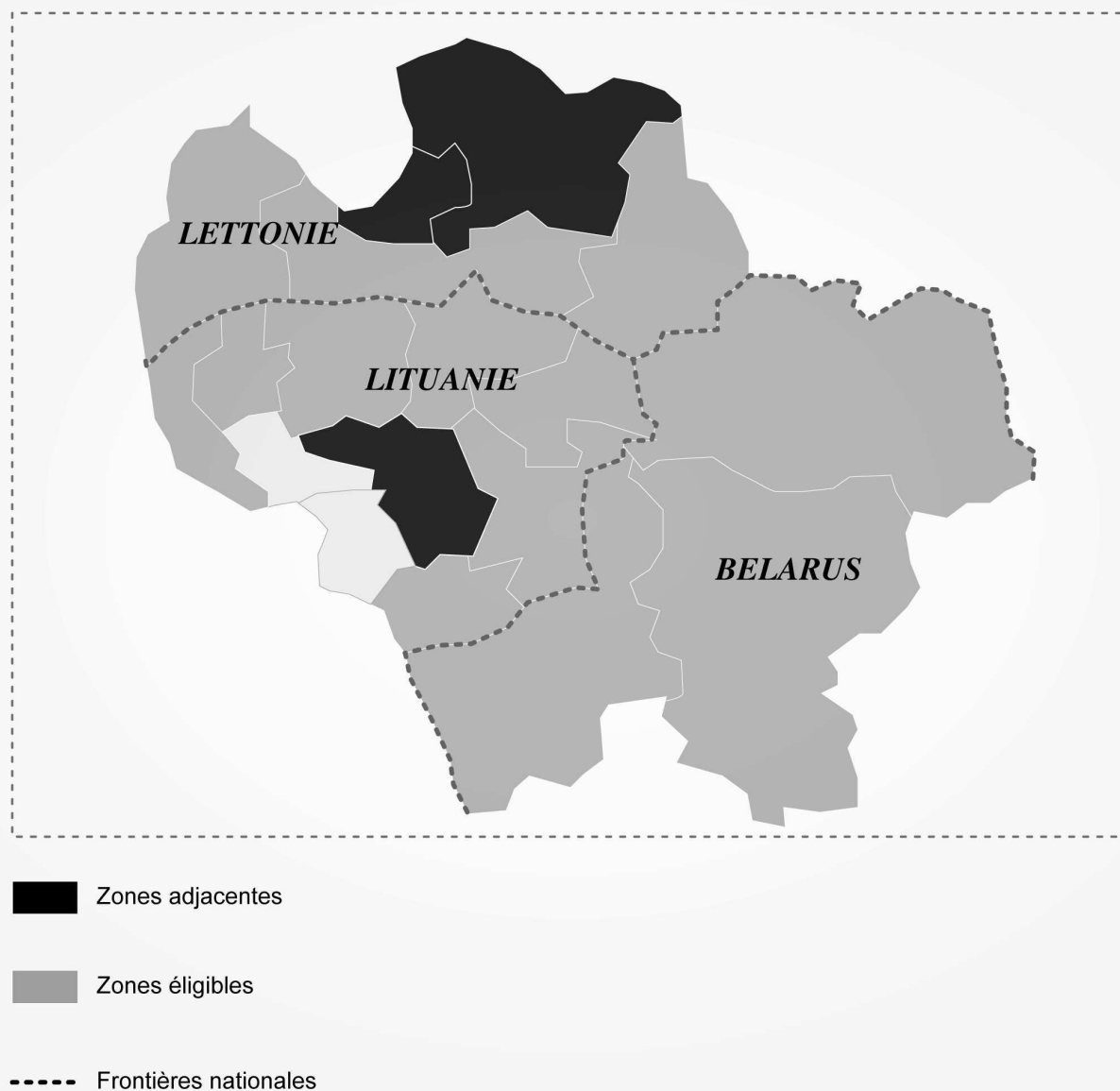


 Zones éligibles en Estonie et Lettonie

 Zones éligibles en Russie

Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010

38 - Zones éligibles à la coopération transfrontalière (BSR INTERREG 3A - Priorité sud)



Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010

Le niveau d'implication des pays est plus élevé dès lors qu'on regarde l'origine nationales des partenaires qui ont dirigé les projets : dans la priorité Nord, des partenaires russes n'ont été leaders que 3 fois contre 14 fois pour les partenaires lettons et 22 fois pour les Estoniens ; dans la priorité Sud, des partenaires belarusses n'ont été leaders que deux fois contre 25 fois pour des partenaires lettons et 15 fois pour des Lituaniens. Les partenaires russes et belarusses n'ont été leaders d'aucun projet dans les appels à projets 1 à 4. Ce sont les projets proposés par des partenaires lettons et estoniens, puis lituaniens, très loin devant la Russie et le Belarus, qui ont été le plus souvent approuvés.

Ces différences sont dues en partie à la plus longue expérience des pays baltes dans le maniement des fonds européens destinés à la coopération transfrontalière. Cela vient du fait que les premiers projets de coopération impliquant des régions frontalières baltes ont été mis en œuvre dès 1994. Les partenaires pays de la CEI, au niveau de cette frontière, sont venus plus tard à ce type de programme. Ils souffraient alors d'un manque évident d'expérience en la matière.

L'inégale implication des partenaires des différents pays dans les projets de coopération transfrontalière a d'autres causes. Le cas de la coopération russo estonienne est caractéristique des difficultés rencontrées par les porteurs de projets le long des frontières externes de l'Union, qui plus est le long d'un tronçon qui sépare des pays dont les relations sont chroniquement mauvaises. La Russie a longtemps montré, au plus haut niveau, très peu d'enthousiasme pour le programme de voisinage avec ses voisins baltes en raison de désaccords politiques profonds liés à leur adhésion à l'OTAN. On peut rappeler que le gouvernement fédéral n'a signé le premier protocole financier censé débloquer les fonds Tacis CTF pour le compte de l'année 2004 qu'en juin 2005. Aussi, pendant cette année de retard, il fut impossible de financer sur crédit européen les projets de coopération transfrontalière impliquant des partenaires russes. Ces derniers durent compter sur leurs propres ressources, généralement maigres. Seuls les partenaires domiciliés sur le territoire communautaire purent recevoir leurs fonds (fonds FEDER). A partir du moment où la convention financière fut enfin signée par la Russie, les fonds Tacis furent débloqués. Cela explique pourquoi la Russie est passée de 0 projet dans le premier appel de la priorité Nord, à 1 dans le deuxième, à 9 dans le troisième. Mais le bon fonctionnement de la coopération fut toujours suspendu, jusqu'en 2007, à la signature d'une convention annuelle. Par la suite, ce type de retard s'est répété et les mauvaises relations politiques russo-estoniennes n'ont rien arrangé comme le rappelle une anecdote célèbre. Alors que le ministre estonien des Affaires étrangères souhaitait se rendre en Russie pour un séminaire dédié à la coopération transfrontalière, l'ambassade de Russie à Tallinn a refusé de lui délivrer un visa. Le Belarus fut quant à lui dès le début plus réactif que la Russie et signa sa première convention financière dès le mois de décembre 2004.

La mauvaise qualité de la coopération transfrontalière entre les pays Baltes et leurs voisins orientaux n'est pas seulement due à une mauvaise entente politique. L'adhésion des pays baltes à l'OTAN et l'absence d'accord international sur le tracé de la frontière russo-estonienne sont certes des éléments importants, mais ils n'expliquent pas tout et on peut identifier au moins huit autres sources de perturbation :

- La Russie et le Belarus sont des Etats très centralisés : dans ce contexte, les autorités locales s'engagent avec difficulté dans des projets de coopération avec leurs homologues de pays tiers. Et même lorsque des projets impliquant des partenaires russes sont finalement acceptés, le gouvernement fédéral russe et le gouvernement belarusse les examinent tous de très près avant de donner un accord définitif, ce qui allonge d'autant les délais d'attente. Les oblasts russes et belarusses n'ont pas les compétences nécessaires pour entrer en relation directement avec les régions des pays voisins sans en référer à l'administration centrale. De plus, elles n'ont pas assez de ressources fiscales, ce qui limite leurs capacités de financement.
- La législation estonienne fait que les comtés n'ont pas la possibilité d'intégrer d'éventuelles dépenses de coopération transfrontalière dans leur budget prévisionnel. Il est donc impossible de budgéter le financement de projets transfrontaliers avec plusieurs années d'avance.
- Les projets de coopération transfrontalière ont été financés jusqu'en décembre 2006 (en réalité jusqu'en 2008) par deux fonds différents : fonds FEDER sur le territoire communautaire, fonds Tacis CTF sur le territoire des pays tiers de la CEI. Ces deux fonds suivaient des réglementations différentes et les crédits étaient décaissés selon des périodicités différentes.
- Les régions frontalières éligibles à la coopération manquent souvent de personnel compétent pour concevoir et mettre en œuvre des projets européens dont les règles financières ont été certes simplifiées mais demeurent compliquées. Cette carence en ressources administratives existe aussi dans quelques régions frontalières côté balte (notamment en Latgale en Lettonie). Il n'est pas étonnant que les partenaires russes et belarusses les plus nombreux soient domiciliés dans des grandes villes relativement éloignées de la frontière, Saint-Petersbourg et Minsk, là où précisément les ressources humaines et les compétences administratives sont concentrées.
- Les institutions publiques russes ne sont pas autorisées, dans la plupart des cas, à recevoir directement de l'argent venu de pays étranger. Cela complique les procédures en obligeant les leaders estoniens ou lettons de projets de coopération à verser directement l'argent des fonds Tacis CTF sous forme liquide et pas sous forme de virement interbancaire.
- Anaïs Marin rappelle aussi qu'il existe un vide législatif russe en matière de coopération transfrontalière. Elle parle à ce sujet d'un « nihilisme juridique » du gouvernement russe (Marin,

2009). Le gouvernement russe s'oppose à l'adoption d'un projet de loi sur la coopération transfrontalière pourtant voté par le Conseil de la Fédération en 2004 et approuvé alors par les trois quarts des représentants des régions frontalières russes. Certains ministères fédéraux ne voyaient pas d'un très bon œil ce texte et ont demandé la rédaction d'un autre projet dès 2006. Celui-ci fut déposé finalement au parlement en 2008, mais il n'est pas encore voté. Cela revient à dire qu'il n'existe toujours pas en Russie de loi pour encadrer la coopération transfrontalière et transnationale et pour définir les compétences des régions en cette matière (Kolossoff, Borodoulina, 2009). Le pouvoir russe donne toute son attention depuis 2000 à la restauration des relations verticales, c'est-à-dire à la subordination des régions aux organes fédéraux, au détriment des relations horizontales de régions à régions (Marchand, 2007a et 2007b ; Radvanyi, 2007). Autant dire que les relations directes de régions russes à régions non russes sont plus que problématiques.

- La Russie fait preuve d'une très grande méfiance vis-à-vis de nombreux projets incluant des ONG parmi les partenaires (en raison de la possible implication d'ONG américaines dans la révolution orange en Ukraine). Tous les projets de ce type furent rejetés lors du comité de sélection (*steering committee*) de juin 2006. Selon V. Kolossoff, il règne d'une façon générale dans cette partie de l'Europe une atmosphère de méfiance qui pousse les gouvernements russe et baltes à renforcer la fonction « sécurité » de la frontière, au détriment de la fonction « circulation » (Kolossoff et Borodoulina, 2009). La frontière russo-balte ne fonctionne pas comme instrument de régulation d'une relation dense et riche entre plusieurs pays mais comme une barrière. Elle est conçue avant tout comme un instrument de clôture et de protection. La Douma russe a adopté en 2005 une loi sur la frontière d'Etat dont les décrets ont été publiés en 2006. Cette loi élargit la zone frontalière, qui passe ainsi de 5 à 30 km de large. Dans cette bande de territoire, un régime restrictif est aujourd'hui mis en œuvre : les citoyens russes qui souhaitent s'y rendre doivent demander un type particulier de visa, que l'on n'obtient que si l'on est porteur d'une invitation venue d'un membre de sa famille résidant dans la zone, d'un ordre de mission ou d'un certificat fourni par une agence de voyage agréée ; le FSB, service fédéral de sécurité, peut surveiller toutes les activités économiques et sociales dans cette zone. Ultérieurement, la largeur de la zone frontière a été réduite à 15 km, mais ce régime restrictif gêne le bon déroulement de la coopération (Kolossoff, Borodoulina, 2009).

- Les régions éligibles à la coopération sont souvent pauvres, des deux côtés de la frontière. Cela explique le faible nombre de propositions de projets russes et belarusses lors des premiers appels. La région de Pskov, par exemple, est une des plus pauvres du nord-ouest de la Russie (Berg, Boman, Kolossoff, 2005 ; Boman et Berg, 2005). Et il en est de même pour la région belarusse de Vitebsk. Ces régions ont des indicateurs socio économiques très inférieurs aux moyennes nationales et ont souvent perdu beaucoup de population depuis les années 1990. Si l'on rappelle que la

coopération transfrontalière ne peut pas être financée en totalité par les fonds européens, on comprend pourquoi les projets sont si peu nombreux.

Une étude réalisée à la demande du ministère estonien de l'Intérieur,²²⁵ diffusée en 2006, permet de savoir où se trouvaient les blocages les plus couramment cités par les partenaires des projets de coopération transfrontalière mis en œuvre entre 2004 et 2006 :

- Pour les partenaires estoniens, les problèmes les plus couramment cités étaient : la difficulté des démarches consulaires pour obtenir un visa russe (mentionné par 42% des partenaires estoniens interviewés), le manque de financement (25%), la politique étrangère (14%), le manque de partenaires russes intéressés (14%), les réglementations trop complexes du programme Interreg (11%), puis venaient d'autres facteurs comme la centralisation excessive de la Fédération de Russie, la lourdeur bureaucratique, le manque de personnel... Certains partenaires estoniens ont mentionné aussi un problème de langue : beaucoup ne parlent pas le russe et peu de partenaires russes parlaient l'estonien ou l'anglais.
- Parmi les partenaires russes, on citait le plus souvent : le manque de partenaires estoniens intéressés (32%), l'absence d'accord international sur le tracé de la frontière russo estonienne (26%), le manque de financement (16%), les réglementations complexes de la coopération transfrontalière et le manque d'information sur ces réglementations (16%).
- Des deux côtés, beaucoup de personnes interviewées ont souligné qu'elles avaient été trop peu soutenues par les autorités centrales de leur pays et qu'elles se sentaient souvent abandonnées, alors que la motivation est très forte localement parmi les partenaires des projets et au sein des administrations locales (districts, villes et régions frontalières). D'ailleurs, parmi les partenaires interviewés, 92 % des Estoniens et 100 % des Russes estimaient que leurs régions souffraient de problèmes qui pouvaient être réglés au moyen de la coopération transfrontalière.

D'autres problèmes ont été relevés par les partenaires des projets et par les utilisateurs des aménagements réalisés, notamment celui des visas. Des difficultés consulaires existent pour les utilisateurs des aménagements produits par la coopération transfrontalière. Lorsqu'une piste cyclable est aménagée et que son tracé traverse plusieurs fois la frontière, les cyclistes qui n'ont pas pris la précaution de se munir de visas ne peuvent pas l'utiliser. L'intérêt de l'équipement disparaît. Ce type de problème s'est manifesté lors de la mise en œuvre du projet transfrontalier « Est Rus Fort Tour » qui consistait à mettre en valeur les forteresses médiévales de Narva et d'Ivangorod. Ces deux constructions très impressionnantes se font face de part et d'autre de la rivière Narva qui

²²⁵ Eesti Vabariigi, Sisministeerium, 2006, *Cross-border cooperation needs and opportunities at Estonian-Russian border. Study report*, BDA Estonia, OÜ

sépare la Russie et l'Estonie. L'objectif du projet était de faire des deux forteresses un ensemble touristique unique, ce qui suppose que les touristes doivent pouvoir passer de l'une à l'autre. Cela n'est pas aisé en raison de difficultés consulaires déjà évoquées. Les partenaires russes et les partenaires estoniens (principalement les municipalités de Narva et d'Ivaborod) ont donc réalisé les travaux chacune de leur côté (notamment la rénovation des berges) mais il n'est pas possible de passer d'une rive à l'autre de la rivière Narva dans le cadre d'un circuit touristique commun, à moins que les touristes n'aient fait appel à un tour opérateur spécialisé et muni des autorisations.

Un dernier problème a été mentionné souvent par les personnes rencontrées sur le terrain à Narva en 2009 : jusqu'en 2007, les porteurs de projet de coopération devaient établir leurs dossier en deux exemplaires. L'un était pour les organismes chargés d'encadrer la coopération côté communautaire (les services de la Commission, l'autorité de gestion et l'autorité de paiement), l'autre pour les services de la délégation de l'UE située dans la capitale du pays partenaire. Il se trouve que ces documents complexes n'étaient pas présentés de la même façon. Leur remplissage était donc très coûteux en temps pour des porteurs de projets peu versés dans les subtilités de la gestion de crédits européens.

6.2.2 De nouveaux fonds structurels et une nouvelle politique européenne de voisinage pour limiter les effets frontières locaux

Depuis le début des années 2000, l'Union européenne a plusieurs fois amélioré les outils dont elle dispose pour encadrer et développer les relations avec les pays voisins. Depuis le 1^{er} janvier 2007, ce sont des versions rénovées de la politique de voisinage et de la politique régionale qui sont en vigueur. Ces réformes successives témoignent d'une volonté permanente d'ajustement de ces outils pour en augmenter l'efficacité. De réelles améliorations ont été apportées par la Commission et les Conseils européens dans les nouveaux textes réglementaires publiés à la fin de l'année 2006. Elles sont une première réponse à des difficultés de tous ordres déjà relevées par la Commission elle-même et par d'autres institutions européenne lors de la période budgétaire précédente.²²⁶ Quelques aspects importants des nouveaux règlements sont analysés dans cette partie.

Dès les années 1990, l'efficacité des outils de la coopération transfrontalière le long des frontières externes de l'UE a été amoindrie par l'inadéquation entre les divers instruments financiers mis en œuvre, comme on l'a vu plus haut à propos d'Interreg et de Tacis CBC. Les

²²⁶ COUR DES COMPTES, RAPPORT SPÉCIAL n° 11/2001, relatif au programme Tacis de coopération transfrontalière, accompagné des réponses de la Commission, JOCE, 23/11/2001.

procédures administratives et financières propres à chacun de ces instruments étaient difficiles à articuler.²²⁷

En réponse à ces difficultés, la Commission a pris plusieurs initiatives. En 2001, un « Manuel pour la coordination du financement TACIS et Interreg » a été publié pour faciliter le financement de projets de coopération entre des pays membres de l'UE et des pays de la CEI. Ce manuel fut signé par les commissaires en charge de la Politique régionale et des relations extérieures. Cette double signature attestait d'une prise de conscience : pour renforcer réciproquement leur efficacité, certains outils de la politique régionale et des relations extérieures devaient être mieux articulés. Pour autant, rien ne dit dans ce manuel que les deux administrations avaient pris conscience de la nécessité de travailler en plus grande coordination à diverses échelles.²²⁸

Parallèlement, la Commission a mis en œuvre les programmes de voisinage, lancés en 2004, dont l'idée avait été lancée dans divers documents préalables.²²⁹ Ce nouvel instrument posait les conditions d'une réelle coopération de tous les pays impliqués dans la coopération transfrontalière et transnationale (pays membres de l'UE et pays tiers voisins) le long des frontières externes de la Communauté. Tous les projets de coopération devaient désormais être élaborés en commun par des acteurs situés des deux côtés de la frontière et des structures communes de gestion, de suivi et de conseil étaient créées. Une structure commune (le Joint Selection Committee) choisissait les projets financés. Chacun des organes communs ainsi créés (Joint Technical Secretariat, Joint Selection Committee et Joint Monitoring Committee) était dès lors composé par des personnes venues de l'ensemble des pays impliqués. Selon les membres du secrétariat technique conjoint de Riga, interviewés en 2006 et en 2007, les programmes de voisinage ont apporté une réelle amélioration. Ils ont obligé les acteurs de la coopération à une plus grande collaboration de l'amont à l'aval, depuis la conception des projets jusqu'à leur mise en œuvre. Les problèmes d'articulation des instruments financiers et des procédures réglementaire n'ont pas été totalement effacés, mais la procédure conjointe obligeait les acteurs à proposer des projets qui étaient censés avoir un impact réel des deux côtés de la frontière de l'Union.

Les nouveaux règlements des instruments de la Politique européenne de cohésion et des Relations extérieures, mis en œuvre au 1^{er} janvier 2007, ont été conçus pour poursuivre les efforts engagés au

²²⁷ COMMUNICATION DE LA COMMISSION AUX ÉTATS MEMBRES, du 28 avril 2000, fixant des orientations pour une initiative communautaire concernant la coopération transeuropéenne et destinée à favoriser un développement harmonieux et équilibré du territoire européen - Interreg III, JOCE, Objectifs généraux, alinéa 5, 23/05/2000.

²²⁸ Cf. Manuel pour la Coordination du Financement Tacis et Interreg, pages 11 et 12.

²²⁹ Communications de la Commission aux Conseil et au Parlement européen, « Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage », Bruxelles, le 1.7.2003 COM (2003) 393 final et « L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour nos relations avec les voisins de l'Est et du Sud », COM(2003) 104 final.

début des années 2000, en allant toujours dans le sens d'une plus grande souplesse d'utilisation. Il est désormais plus facile d'utiliser les crédits du Fonds européen de Développement régional, sous certaines conditions, sur le territoire de pays tiers, lorsqu'il est démontré par exemple que le projet financé aura un impact positif sur le territoire communautaire également. Jusqu'en 2006, l'utilisation de crédits FEDER à l'extérieur de l'Union européenne n'était pas interdite mais elle était strictement limitée (frais de déplacement, voyages...) à des dépenses non opérationnelles.²³⁰

La définition des zones éligibles aux crédits FEDER est plus souple et large qu'auparavant, afin d'augmenter l'impact des projets de développement dans les zones directement concernées (carte 39).²³¹ Et un effort de flexibilité a été réalisé également dans les règlements des nouveaux instruments de la politique de voisinage. L'instrument de préadhésion (IPA), destiné principalement aux pays candidats officiels, peut être utilisé sur le territoire de pays tiers non partenaires. Il bénéficiera aussi aux candidats potentiels des Balkans occidentaux pour le volet coopération transfrontalière. L'objectif est de ne pas tuer des projets de développement régional en adoptant une définition trop restreinte des zones éligibles. Dans l'Instrument européen de Partenariat et de Voisinage (IEVP), on a également prévu une plus grande souplesse géographique, avec en particulier la reprise de la notion de « bassin maritime commun », définie dans le règlement général des fonds structurels du 11 juillet 2006. La notion de bassin maritime est même élargie par rapport à ce qui existait auparavant. Ce sont les régions bordières de niveau NUTS 2 qui sont éligibles, ainsi les régions limitrophes : « Les pays, autres que les pays participants, situés en bordure d'un bassin maritime commun couvert par un programme opérationnel conjoint peuvent être associés à ce programme opérationnel conjoint et bénéficier de l'assistance communautaire [...] »²³² ; « Les programmes de coopération transfrontalière [...] peuvent couvrir toutes les régions frontalières suivantes : [...] toutes les unités territoriales côtières de niveau NUTS 2 ou équivalent, situées en bordure d'un bassin maritime commun aux États membres et aux pays partenaires. [...] »²³³

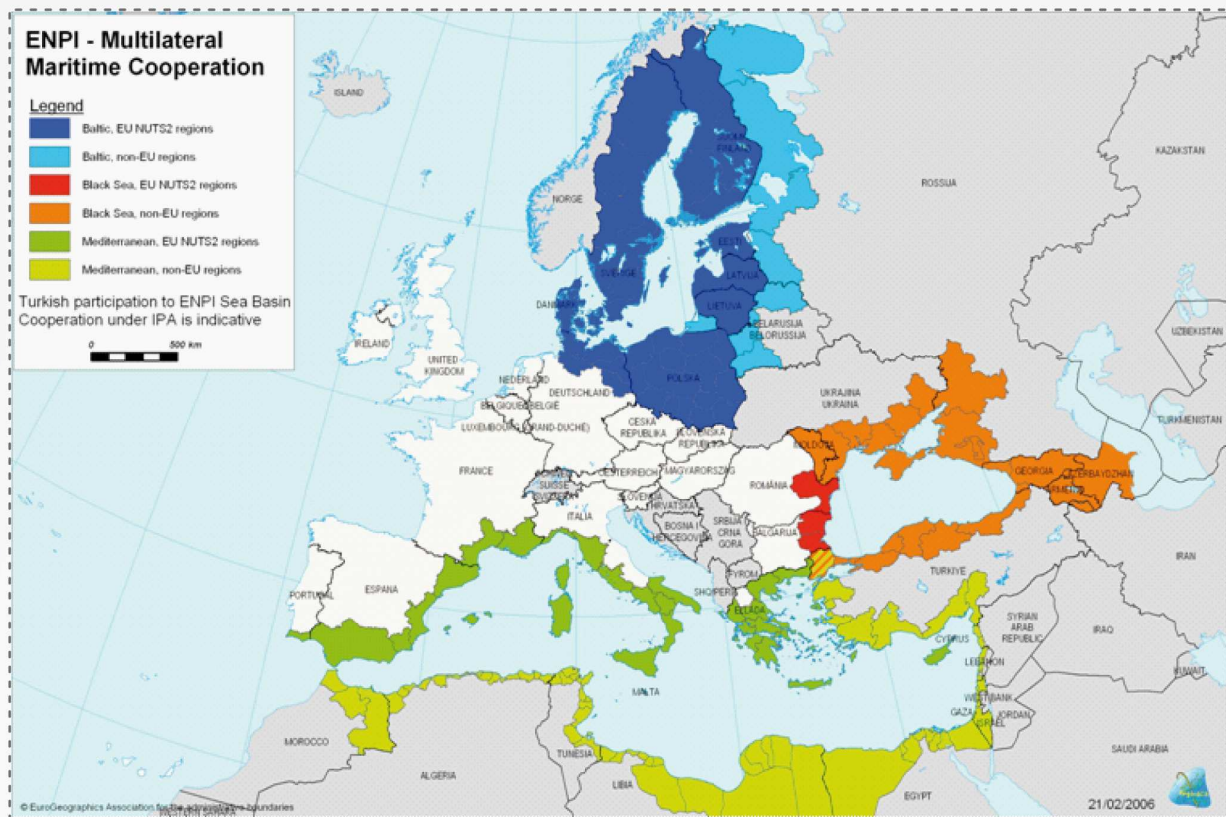
²³⁰ Règlement (CE) N° 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juillet 2006, relatif au Fonds européen de Développement régional et abrogeant le règlement (CE) no 1783/1999 et chapitre 3, article 21, § 3.

²³¹ Idem, chapitre 3, article 21, § 1.

²³² RÈGLEMENT (CE) No 1638/2006 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL, du 24 octobre 2006, arrétant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat, Titre III, article 9, § 5, JOCE, 9/11/2006.

²³³ RÈGLEMENT (CE) No 1638/2006 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 24 octobre 2006 arrétant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat, Titre III, article 8, alinéas 1 et 2, JOCE, 9/11/2006.

39 - Zones éligibles à la coopération transnationale et transfrontalière, 2007-2013



Signalons enfin que, au nom du principe de cohérence de l'aide et au nom d'une plus grande flexibilité, des pays non mentionnés dans les annexes de l'IEVP et de l'IPA peuvent bénéficier aussi de ces instruments de coopération : « Afin d'assurer la cohérence et l'efficacité de l'assistance communautaire, la Commission peut décider [...] que des pays, territoires et régions éligibles à une aide au titre d'autres instruments d'aide extérieure de la Communauté et du Fonds européen de développement, peuvent bénéficier de mesures prises au titre du présent règlement, lorsque le projet ou programme mis en œuvre a un caractère global, régional ou transfrontalier. »²³⁴

La Commission a aussi souhaité mettre fin aux anciennes difficultés dans l'articulation des instruments financiers précédemment utilisés (Interreg, Tacis, Phare...). Dans le cadre d'un programme de coopération transfrontalière qui implique des pays membres de l'UE et des pays tiers partenaires, ce sont les règles du FEDER, définies dans le règlement général des fonds structurels, qui sont appliquées désormais. Les règlements de l'IPA²³⁵ et de l'IEVP²³⁶ sont explicites sur ce point.

Surtout, outre la confirmation de la dimension conjointe des programmes opérationnels,²³⁷ la Commission a instauré une simplification drastique du financement de la coopération transfrontalière et transnationale en créant un instrument financier unique.²³⁸ Au lieu de financer des projets de coopération transfrontalière ou transnationale avec des instruments financiers différents de part et d'autre de la frontière externe de l'UE, ce qui créait des complications administratives sans fin, on n'utilise plus qu'un instrument. Cette démarche oblige les partenaires à renforcer encore leur coopération et conforte théoriquement la philosophie d'ensemble des programmes conjoints. Toutes ces nouveautés ont-elles permis de dépasser les difficultés relevées lors de la période 2004-2006 par les partenaires de la coopération territoriale ?

6.2.3 Des blocages persistants

Les règlements mis en œuvre en janvier 2007 ont fait évoluer le cadre juridique de la coopération territoriale avec les pays voisins. Néanmoins, il reste fort à faire pour en accroître l'efficacité. On peut craindre que certains blocages persistent. L'IEVP et l'IPA sont des instruments financiers

²³⁴ RÈGLEMENT (CE) No 1638/2006 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 24 octobre 2006 arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat, Titre IV, article 27, alinéa 1, JOCE, 9/11/2006. Lire aussi le RÈGLEMENT (CE) No 1085/2006 DU CONSEIL, du 17 juillet 2006, établissant un instrument d'aide de préadhésion (IAP), remarques préliminaires, alinéas 29, JOCE, 31/07/2006.

²³⁵ RÈGLEMENT (CE) No 1085/2006 DU CONSEIL, du 17 juillet 2006, établissant un instrument d'aide de préadhésion (IAP), Titre II, article 8, alinéa 3, JOCE, 31/07/2006.

²³⁶ RÈGLEMENT (CE) No 1638/2006 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL, du 24 octobre 2006, arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat, Titre II, article 9, alinéa 3, JOCE, 9/11/2006.

²³⁷ Cf. règlement de l'IEVP, Titre III, article 9.

²³⁸ RÈGLEMENT (CE) No 1085/2006 DU CONSEIL, du 17 juillet 2006, établissant un instrument d'aide de préadhésion (IAP), Titre II, article 9, § 3, JOCE, 31/07/2006.

d'aide à des pays tiers. A ce titre, ils doivent être gérés par la DG Relex du Commissariat pour les Relations extérieures. Or, on peut s'interroger sur les compétences et donc sur la capacité d'expertise de la DG Relex, composée de diplomates, en matière de développement régional et d'aménagement du territoire.

A ce problème s'ajoute celui de la coordination entre administrations au sein de la Commission. La mise en œuvre de l'IPA est en partie du ressort de la DG region et celle de l'IEVP est en théorie du ressort de la DG Relex. Mais dans le cas de financement de projets de coopérations transfrontaliers et transnationaux impliquant les deux instruments, quelle administration a le dernier mot ? Est-ce la DG Regio, pour les unités territoriales communautaires éligibles à la coopération ? Est-ce la DG Relex pour les territoires éligibles situés dans les pays tiers ? Le problème n'était pas censé émerger aux frontières orientales de l'Union européenne avec les pays de la CEI, car des structures conjointes existent déjà. Mais il se pose dès lors que la Turquie, éligible à l'IPA, est intéressée. Dès 2009, les responsables estoniens en charge du suivi des projets de coopération signalaient des problèmes et regrettaient que la DG Regio ne soit plus impliquée dans la gestion de la coopération.

Pour être totalement efficace, il faudra aussi que les divers instruments mis en œuvre soient compatibles. Le problème semble résolu en ce qui concerne les procédures financières, puisque c'est le règlement du FEDER qui est utilisé de plus en plus des deux côtés de la frontière communautaire. Mais il faudra aussi que les objectifs énoncés dans les documents qui servent de base aux relations contractuelles entre l'UE et ses voisins²³⁹ soient compatibles avec les projets de coopération transfrontaliers et transnationaux financés. De même, il faudra que les grands objectifs de l'IEVP et de l'IPA, en termes de développement régional et de coopération territoriale, soient compatibles avec les projets de développement des régions périphériques de l'Union pour que celles-ci profitent au maximum de la politique de coopération avec les pays tiers proches. Un projet de coopération transfrontalière et transnationale a d'autant plus de chance d'avoir un impact positif si les objectifs visés sont compatibles avec les projets portés par la DG Relex dans les relations avec les voisins.

Des exemples le montrent le long de la frontière avec l'ex-URSS. La Russie très engagée dans une coopération territoriale avec la Finlande à l'échelle locale et à l'échelle régionale (Marin, 2007). Elle a également signé des accords entre autres pour la construction d'infrastructures de transports communes qui permettront de relier Saint-Petersbourg, donc Moscou, à Helsinki. Pendant ce temps, les autorités estoniennes ne parviennent pas à s'entendre avec leurs homologues russes pour

²³⁹ Il s'agit des plans d'action, signés avec les pays qui participent à la politique de voisinage, et des accords de stabilisation et d'association, signés avec les pays des Balkans occidentaux pour les aider à progresser vers l'adhésion.

l'augmentation du gabarit du pont qui traverse la rivière Narva entre les deux pays. Le passage de la frontière est ici un goulet d'étranglement qui gêne les relations commerciales et pèse négativement sur le développement économique de la région estonienne de Narva. C'est typiquement un problème qui ne peut être résolu efficacement que par le biais d'une coopération totale entre l'administration estonienne, la DG Relex, qui assure l'avancement de certains dossier au plus haut niveau avec les Etats proches, et la DG Regio, qui est en charge du développement local et qui veille à l'intérêt de toutes les régions européennes. On est loin d'un tel mode de fonctionnement aujourd'hui et la Russie joue facilement les Etats européens les uns contre les autres pour avancer ses propres projets de coopération, au risque de court-circuiter les pays Baltes qui pourraient pourtant jouer un rôle important d'interface entre la Russie et l'Europe communautaire.

La Commission exprime sa volonté de mieux coordonner les différentes politiques et les différents instruments de la coopération avec des pays tiers. Pour autant, il y a loin de la coupe aux lèvres. La lecture des documents stratégiques et des plans d'action signés avec les pays voisins orientaux de l'UE le confirme. Les paragraphes qui renvoient explicitement à la coopération territoriale et au développement régional y tiennent une place mineure. Le cas de l'Ukraine est exemplaire sur ce point. Le document stratégique pour 2007-2013 est clari sur ce point. Il met en exergue la nécessité de bien combiner les différentes politiques de l'Union vis-à-vis de ce pays :

« Les relations avec l'Ukraine sont affectées par plusieurs autres politiques communautaires, ce qui explique pourquoi il est si important de sélectionner la bonne « combinaison de mesures ». Ceci concerne, en particulier, la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), la gestion des frontières et la migration, le commerce, l'énergie, les transports et la protection de l'environnement. Les aspects liés à la technologie de l'information et de la communication sont également très importants. Cf. description détaillée des aspects de la « combinaison de mesures » en annexe 5. »²⁴⁰

« Further elaborate a concept for a national sustainable transport policy for the development of all transport modes, coherent with the EU's White Paper on transport. Develop an infrastructure policy in order to identify and evaluate the priority infrastructure projects in various sectors and continue participation in the joint development of the Pan-European Corridors and Areas as well as in the TRACECA programme. »²⁴¹

Mais dans le détail du plan d'action, qui est censé définir les priorités de la relation entre l'Union européenne et l'Ukraine, les aspects relatifs à la coopération territoriale et au développement régional disparaissent. On souligne l'impact de certaines politiques communautaires

²⁴⁰ IEVP – Ukraine. Document de Stratégie 2007-2013, page 15.

²⁴¹ Plan d'action Union européenne – Ukraine.

sur les relations avec l'Ukraine, mais on fait l'impasse sur l'impact des évolutions sociales et économiques de l'Ukraine sur les régions européennes. Dans la liste des priorités énoncées par le Plan d'action, aux pages 3 et 4, la coopération transfrontalière et transnationale n'apparaît qu'à la page 41, sans développement particulier. Et l'idée qu'il existe des interactions entre le développement des régions ukrainiennes et celui des régions des pays membres de l'Union n'apparaît pas. Dans le Plan d'action de la Moldavie, le problème se pose aussi. L'idée de développement régional apparaît dans les nouvelles perspectives du partenariat, mais pas dans la liste des priorités développée en préambule. L'objectif de coopération apparaît plus loin à la page 31, mais dans un sens différent. Il renvoie à l'idée de coopération internationale pour la gestion des flux migratoires et pour la surveillance des frontières (question de sécurité). Dernier exemple, on sait qu'il n'existe pas de plan d'action entre l'Union européenne et le Belarus et entre l'UE et la Russie.

Le financement des projets de coopération a été simplifié. Pourtant, certains problèmes soulevés par des Etats membres lors des réflexions préparatoires à la rédaction des nouveaux règlements n'ont pas été réellement résolus, dont celui de la responsabilité des Etats membres en matière de financement. Les termes utilisés dans le règlement général des fonds structurels laissent entendre qu'ils sont responsables de la façon dont les fonds sont dépensés. En soi, cela est normal. Mais peut-on être aussi définitif lorsqu'il s'agit de coopération territoriale avec des pays tiers où il est parfois difficile de faire des vérifications comptables, notamment la Russie et le Belarus ?²⁴²

Autre problème, le système de financement pluriannuel n'est pas supprimé dans tous les cas. Comme on l'a vu plus haut, ce système était responsable de retards dans le financement de projets de coopération. Cette nécessité réglementaire est peut-être la meilleure façon pour l'Union européenne de sauvegarder ses intérêts financiers, mais elle ralentit la procédure de décaissement des crédits.²⁴³ Ce problème est très sensible pour les autorités des Etats membres car l'instrument financier désormais unique de financement de la coopération territoriale les rend solidaires des Etats voisins. Le ministère estonien du développement régional a adressé une question simple aux Commissaires européens. Que se passe-t-il si le pays partenaire, en l'occurrence la Russie, ne signe pas dans les temps l'accord financier qui lui permet de recevoir ses fonds IEVP ? Est-ce que le versement est bloqué également pour les régions frontalières situées sur le territoire

²⁴² RÈGLEMENT (CE) N° 1083/2006 DU CONSEIL, du 11 juillet 2006, portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) no 1260/1999, Titre VI, Chapitre 5, Section 1, Article 70, § 1 et 2, JOCE 31/07/2006.

²⁴³ RÈGLEMENT (CE) No 1638/2006 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL, du 24 octobre 2006, arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat, Titre IV, article 19, § 1, 2 et 3, JOCE 9/11/2006.

communautaire ? La question ne se posait pas autrefois lorsque les crédits qui finançaient la coopération venaient de budgets différents (Interreg III A et Tacis CTF par exemple).

L'Union européenne et ses politiques ne doivent certes pas se substituer à l'ensemble des acteurs et locaux et nationaux du développement régional. Elle ne doit pas et ne peut pas répondre à tous les problèmes et ne peut pas financer la totalité de ce qui doit être fait pour fluidifier les relations transnationales et transfrontalières avec les voisins. Mais elle devrait proposer des enveloppes financières plus incitatives pour servir de levier dans des régions particulièrement pauvres. La baisse du budget européen ne va pas dans ce sens. Certes, le budget de la politique régionale est en augmentation par rapport à 2000-2006, mais la lecture des règlements montre que le volet « coopération territoriale » est le moins bien doté de tous avec une enveloppe de 7,75 milliards € pour la période 2007-2013. C'est la coopération transfrontalière qui reçoit la plus grande part des crédits affectés à ce petit volet (73,86 %). De plus, les crédits IEVP destinés à la coopération avec les voisins orientaux sont bas. L'Ukraine est assez bien servie en valeur absolue mais les financements sont plus faibles pour les voisins orientaux que pour les pays méditerranéens dès lors qu'on les rapporte au nombre d'habitants de ces pays, à l'exception de la Moldavie.

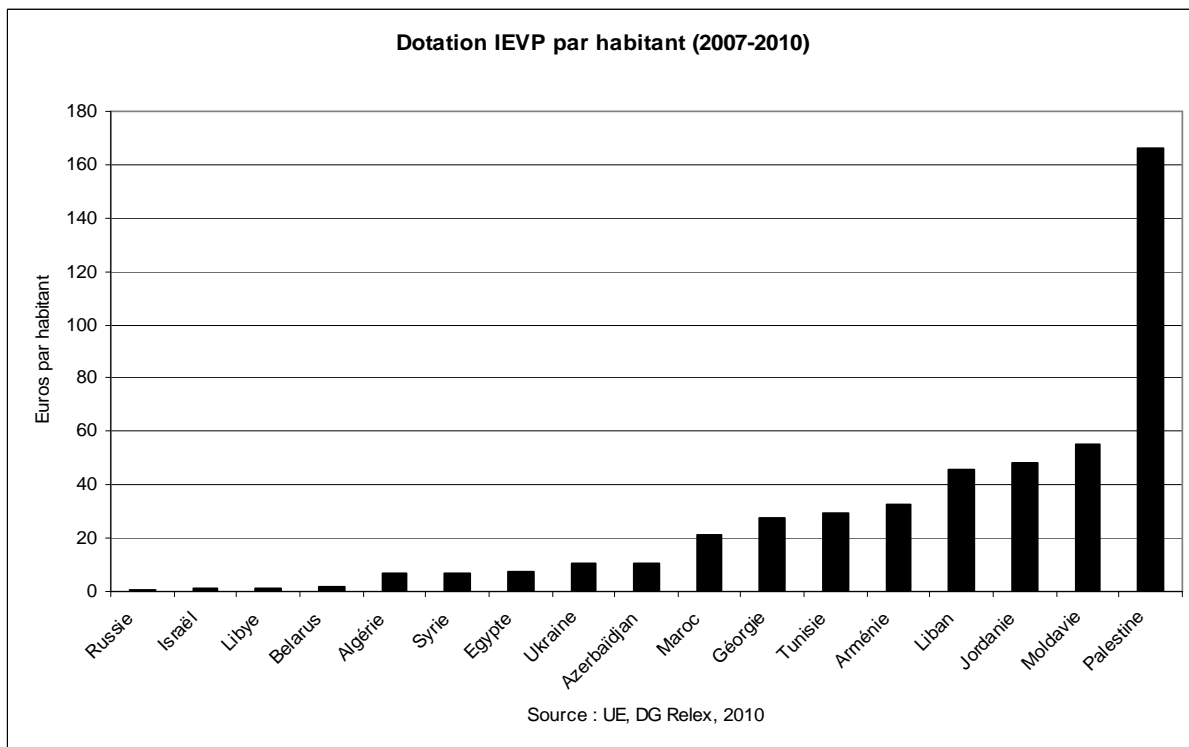
Tous ces chiffres sont à mettre en regard de l'importance des régions frontalières dans l'espace communautaire : 181 millions d'habitants, soit plus de 37 % de la population communautaire. Le volet coopération transnationale, dont les objectifs sont pourtant complémentaires de ceux de la politique régionale, en reçoit beaucoup moins (20,95 %).²⁴⁴ Sans compter que ces 7,75 milliards € seront attribués à l'ensemble des régions frontalières de l'UE et pas seulement à celles qui se trouvent le long des frontières externes. La somme attribuée à ces dernières sera donc faible. La contribution du FEDER aux programmes transfrontaliers et aux bassins maritimes au titre de l'IPA et de l'IEVP ne s'élève qu'à un peu moins de 814 millions €, auxquels il faut ajouter une somme identique prélevée sur l'IEVP et l'IPA.²⁴⁵ C'est trop peu pour espérer créer un effet de levier et obtenir des résultats tangibles à court ou moyen terme. Mais la Commission fait face à un principe de réalité plus fort que tous les discours politiques : les Etats membres n'ont pas souhaité augmenter substantiellement le budget communautaire ces dernières années. De plus, une lecture attentive des programmes indicatifs nationaux, qui brossent la stratégie

²⁴⁴ RÈGLEMENT (CE) No 1083/2006 DU CONSEIL du 11 juillet 2006, portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) no 1260/1999, Chapitre 5, Article 21, § 1.

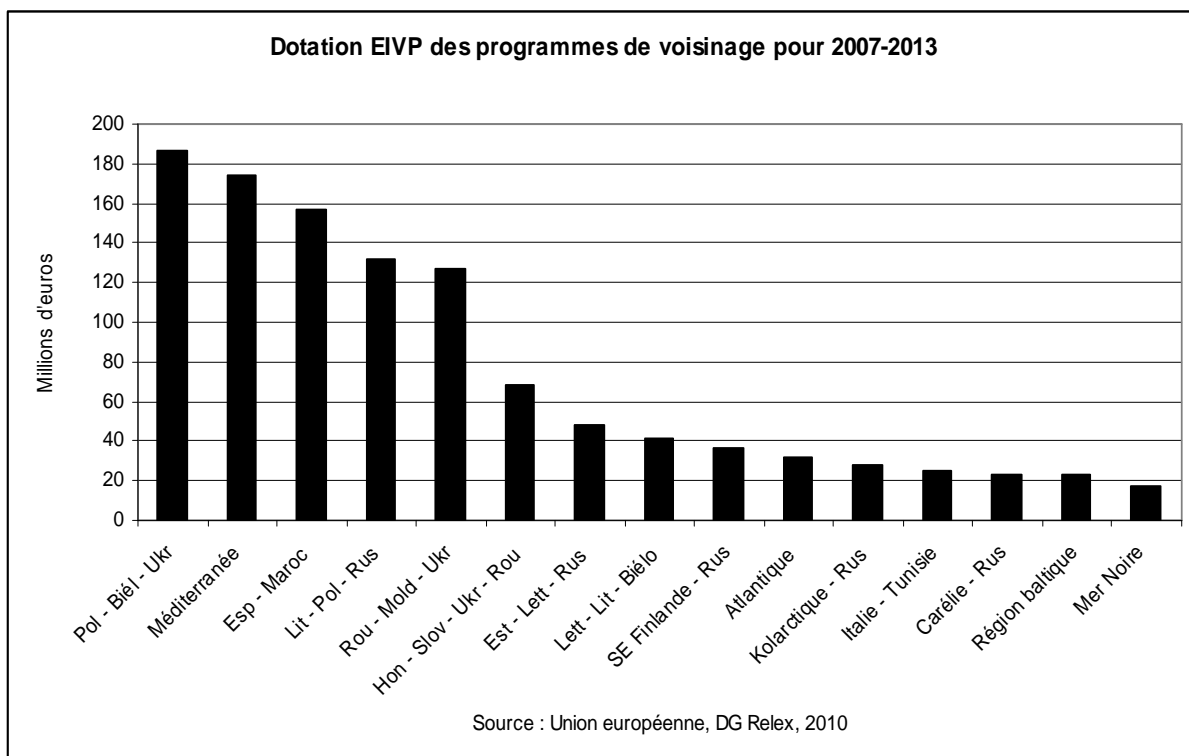
²⁴⁵ En réalité, la somme totale ne sera pas de 813 millions € multipliée par deux car les sommes prises sur l'IPA et l'IEVP seront relativement faibles : moins de 466 millions € pour l'IEVP et moins de 244 millions € pour l'IPA. Voir le RÈGLEMENT (CE) No 1083/2006 DU CONSEIL du 11 juillet 2006, Chapitre 5, Article 21, § 2 et § 3.

de l'UE pour les pays voisins et dressent les grandes lignes de la manière dont les fonds sont dépensés, montre que la coopération transfrontalière n'est pas une priorité dans tous les cas.

Graphique 56



Graphique 57



Par ailleurs, les dotations IEVP des programmes de voisinage varient beaucoup d'une partie à l'autre de la frontière externe de l'Union européenne (graphique 57). On peut voir que les programmes Estonie-Lettonie-Russie et Lettonie-Lituanie-Belarus ne sont pas les mieux dotés, loin s'en faut. Les priorités ont été placées dans d'autres régions plus peuplées, ce qui peut se comprendre.

Enfin, on peut se demander si la variété des statuts des pays voisins au regard de leurs relations contractuelles avec l'UE ne reste pas une gêne et si elle ne complique pas la coopération à toutes les échelles, car les réglementations ne sont pas les mêmes pour tous les pays : pays candidats officiels, pays candidats potentiels, pays de la PEV, pays ASA, Russie, pays sans relations contractuelles officielles (Belarus). Les textes réglementaires tentent de répondre par anticipation à ce problème en rappelant que ce sont les dispositions du règlement financier général qui s'appliqueront. La Commission a fait un grand pas dans le sens d'une plus grande compatibilité entre instruments. Toutefois, on demande à voir l'efficacité des dispositifs proposés. Sans compter que les pays voisins n'ont pas toujours de bonnes relations. Les textes contractuels signés par les voisins présentent des différences encore substantielles ce qui cause un émiettement réglementaire du voisinage.

D'une façon générale, la volonté affichée par l'UE de stimuler de nouvelles formes de coopérations à l'échelle régionale (internationale ou transnationale)²⁴⁶ n'est pas encore suivie d'effets politiques clairs. A ce jour, c'est essentiellement par des traités bilatéraux que l'UE entretient des relations contractuelles avec ses voisins. La dimension régionale existe bel et bien, puisque le Commissariat en charge des Relations extérieures divise le voisinage régional de l'UE en grands ensembles, mais le découpage n'est pas clair. Deux découpages se télescopent : l'un en fonction des outils de coopération mis en œuvre (les pays bénéficiant de l'IPA et ceux bénéficiant de l'IEVP) ; l'autre en fonction des types de documents contractuels signés par l'UE avec les pays voisins (ASA et Plans d'actions, mais aussi Accords de Partenariat et de Coopération...).

En outre, la dimension régionale est en trompe l'œil car la Commission n'a à ce jour jamais signé de documents juridiquement contraignant (tel un plan d'action) avec des blocs d'Etats contigus formant des ensembles régionaux. C'est donc une approche essentiellement bilatérale qui prévaut aujourd'hui dans les relations extérieures de l'Union européenne. Elle n'est pas mauvaise en soi. Elle est même nécessaire. Mais elle n'est pas suffisante car elle révèle un manque d'attention porté à certains problèmes qui ne peuvent être résolus qu'à une échelle régionale sur des territoires plus vastes.

²⁴⁶ Lire à ce sujet la Communication de la Commission au Conseil et Parlement européen, relative au renforcement de la politique européenne de voisinage, Bruxelles, le 4.12.2006, COM(2006)726 final.

6.2.4 Retour sur la difficile coopération russo-estonienne : que s'est-il passé depuis 2007 ?

La coopération transfrontalière des pays baltes avec leurs voisins orientaux a-t-elle connu des améliorations depuis le lancement des nouveaux règlements ? La réponse sera nuancée. Bien que les blocages restent très nombreux,²⁴⁷ on peut mentionner quelques améliorations :

- Les crédits alloués à la coopération transfrontalière ont augmenté : pour le nord, on passe de 11,5 millions d'euros à 47,8 millions, soit de 3,8 à 6,8 millions ; pour le sud, on passe de 13,9 millions d'euros à 41,7, soit de 4,6 à 5,9 millions ; mais ce n'est pas le secteur le mieux doté en crédits EIVP. La Pologne a pesé de tout son poids pour obtenir davantage pour ses frontières orientales.
- La délégation UE à Moscou et à Minsk a perdu son rôle ce qui n'oblige plus les porteurs de projets à dupliquer les documents administratifs et financiers. Mais des longueurs persistent : au Belarus, les procédures internes d'approbation des projets par le gouvernement sont toujours très longues.
- A partir de 2006, les relations entre les pays Baltes et la Russie furent plutôt bonnes pendant les négociations du programme de voisinage Baltic Sea Region 2007-2013. Les travaux communs se déroulèrent dans une excellente atmosphère.

Mais plusieurs différends sont très vite apparus avec la Commission européenne. Dès 2005, le gouvernement estonien avait adressé des remarques à celle-ci sur divers aspects de la réglementation de l'IEVP, touchant en particulier à deux problèmes : son absence de souplesse et le principe de responsabilité des pays membres sur la façon dont l'argent serait dépensé par les pays tiers : « Concern is raised with regards to the potential situation when a neighbouring country is delaying the required decisions and signatures necessary for the implementation and financing of the joint programmes, which might create a risk that the Member States will lose the ERDF funds indicated for the external cross-border co-operation programmes. »²⁴⁸ La réponse de la Commission européenne n'a pas apporté satisfaction aux gouvernements concernés.²⁴⁹ Elle confirmait que les pays membres devenaient pleinement responsables de la façon dont l'argent de la coopération territoriale est dépensé en Russie par les partenaires domiciliés dans ce pays. Les inquiétudes des

²⁴⁷ Cette partie s'appuie sur des entretiens réalisés avec Mmes Kadri Jushkin, Krista Kampus et Margarita Kolovko (Ministère de l'Intérieur d'Estonie, Regionaalarengu osakond, Euroopa territoriaalse koostöö büroo, Siseministeerium) en 2009 et 2010

²⁴⁸ Lettre adressée par Jaan Ounapuu, Ministre du développement régional d'Estonie, 1^{er} juillet 2005, au Commissariat pour la Politique régionale et au Commissariat pour les Relations extérieures. Les mêmes motifs de préoccupation sont mentionnés par le ministre lituanien de l'Intérieur Gintaras Furmanavicius dans une lettre adressée à la Commission en novembre 2005 et par le Ministre du Développement régional de Pologne Grażyna Gęsicka en décembre de la même année. Lire le texte intégral de la lettre en annexe (Annexe 26).

²⁴⁹ Lettre de Mmes Ferrero-Waldner et Hübner à M. Ounapuu, 6 février 2006. Lire en annexe également la réponse de la Commission (Annexe 26).

gouvernements baltes viennent de ce que la Russie est un pays où la corruption est notoire et où les règles comptables ne sont pas alignées sur celles en usage dans l'Union européenne. Et il y a peu de chance pour que la Russie autorise des contrôles financiers de la Commission européenne sur son territoire.

Par ailleurs, la Commission ne répond pas aux inquiétudes de l'Estonie (qui ne représentait pas qu'elle-même dans ce courrier officiel) sur le manque de souplesse de l'IEVP. Dans la mesure où il n'existe plus qu'un seul instrument financier pour financer la coopération transfrontalière et transnationale, les partenaires de projets de coopération qui sont domiciliés dans le territoire communautaires deviennent encore plus dépendants du bon vouloir des autorités des pays tiers. Cela signifie que si la Russie ne signe pas ses conventions financières en temps et en heure, rien ne peut être financé en Russie mais rien non plus en territoire estonien ou letton. Cette situation n'existait pas lors de la période 2004-2006 car la coopération était financée par deux instruments différents : Interreg du côté balte et Tacis CBC du côté russe et biélorusse. La Commission indique dans sa lettre qu'elle comprend parfaitement les observations des autorités baltes et qu'il sera possible de faire des exceptions mais que ces dernières seront très rares.

De fait, il s'est passé ce que les autorités des pays Baltes craignaient. Plusieurs problèmes importants sont apparus :

- La Russie devait signer son *financial agreement* le 31 décembre 2008 pour participer au volet transnational du programme de voisinage baltique. Elle ne l'a pas fait dans les temps, bloquant le processus de lancement des projets de coopération à cette échelle. De fait, la Russie est donc exclue de toute une partie du programme Baltic Sea Region qui court jusqu'en 2013.
- Il a fallu attendre le 18 novembre 2009 pour avoir une signature de la Russie lui permettant de participer aux projets de coopération transfrontaliers. En d'autres termes, alors que l'IEVP est théoriquement opérationnel depuis le 1^{er} janvier 2007, aucun projet de coopération entre la Russie et l'Estonie et la Lettonie n'a pu être mis en œuvre jusqu'en 2010. Le premier appel à projet a eu lieu en avril 2010. La fin de la période de soumission des projets était en juin de la même année et il faudra attendre encore pour l'approbation. Ce qui signifie qu'aucun contrat de financement ne sera signé avant novembre ou décembre 2010, soit déjà quatre années depuis que les nouveaux instruments de la coopération ont été lancés.
- Un problème inattendu a surgi : la Russie a souhaité monter en puissance financement du dans le volet coopération territoriale de l'IEVP et verser 122 millions d'euros de fonds fédéraux (somme finalement ramenée à 103 millions, dont 15,9 millions pour la coopération transfrontalière Estonie – Lettonie – Russie) afin d'avoir son mot à dire dans cette coopération. Les autorités baltes s'en sont

inquiétées car elles ont été mises devant le fait accompli par la Commission qui avait négocié cela avec le gouvernement russe sans en informer les pays membres. Cela pose aussi un problème technique comptable car aucune procédure existante ne permet de transférer des fonds russes à l'autorité de gestion en charge des projets de coopération. Pour éviter un blocage supplémentaire, l'Estonie a donné récemment son accord seulement et seulement si cet argent n'est alloué qu'aux partenaires russes. Cette décision n'est pas propre à l'Estonie car, d'une façon générale, tous les pays membres de l'UE qui ont une autorité de gestion sont par principe opposés à d'éventuels contrôles financiers russes sur leur territoire.

Il existe également des problèmes quant à la qualité et à la compatibilité des instruments qui encadrent la coopération. Désormais, la coopération transfrontalière doit respecter non seulement le règlement financier du FEDER et le règlement de l'IEVP, mais elle doit en outre se conformer aux procédures détaillées dans le *Guide pratique des procédures contractuelles dans le cadre des actions extérieures*. Ce document réglementaire pose à vrai dire plusieurs problèmes :

- Il a été initialement conçu pour encadrer la coopération territoriale entre des régions appartenant à des pays membres. Il est peu adapté à la coopération avec les régions de pays tiers.²⁵⁰ Déjà utilisées par les pays Baltes à partir de 2001 pour organiser leur propre coopération transfrontalière, financée alors par le programme Phare, ces règles se sont révélées peu maniables et peu appropriées pour la sélection des projets de coopération.
- Certaines recommandations de ce guide sont incompatibles avec la réglementation du nouvel instrument de voisinage et de partenariat.²⁵¹
- Dans la sélection des projets de coopération, il faut désormais tenir compte des objectifs de la feuille de route des quatre espaces communs Russie – UE, au nom du principe de cohérence mis en avant dans les règlements communautaires. Cela constitue un problème car cette feuille de route pose qu'un des objectifs prioritaires de la Russie et de l'Union est la sécurisation du franchissement des frontières. L'IEVP est donc censé financer des projets allant dans ce sens. Les acteurs locaux ne sont pas convaincus de l'utilité d'augmenter la sécurité des frontières pour renforcer la coopération et stimuler le développement régional, qui sont autant de prescriptions absentes du règlement de l'IEVP. Surtout, les autorités locales estiment que cette question n'est pas de leur ressort et ne doit relever que des gouvernements centraux.

²⁵⁰ Guide pratique des procédures contractuelles dans le cadre des actions extérieures, 2007, Commission des Communautés européennes, européen (http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/practical_guide/index_en.htm). Entretien avec Krista Kampus au Ministère de l'Intérieur d'Estonie, mai 2009.

²⁵¹ Par exemple, les dispositions relatives au versement de subventions à des organismes à but non commercial (article 6.1.1 page 99). Cette disposition contredit ce qui est dit dans la réglementation de l'IEVP. Autre exemple, il y a une contradiction entre les articles 13 et 15 de l'IEVP sur la procédure d'évaluation des projets de coopération et le point 6.4.8.6 du guide pratique (page 117). Merci à Madame Margarita Jefimova du Ministère de l'Intérieur d'Estonie pour son aide sur ce point.

La responsabilité de ces blocages n'incombe pas uniquement à la Russie et aux services de la Commission européenne. Des mésententes entre pays membres de l'Union européenne jouent également un rôle perturbateur dans le bon fonctionnement de la coopération territoriale. Elles existent à plusieurs échelles. Anaïs Marin rappelle par exemple que les pays méditerranéens se sont très tôt méfiés de la dimension septentrionale de l'Europe dès qu'elle fut proposée par la Finlande. Accueillie dans l'unanimité au Conseil européen de Vienne en 1998, son lancement n'a pas pour autant effacé les arrières pensées et les craintes de voir la région baltique aspirer fonds structurels et autres crédits européens au détriment des régions du sud et des pays du fonds de cohésion (Marin, 2009). De telles méfiances se retrouvent à l'échelle de la région baltique elle-même. Dès lors qu'il s'agit de développement économique régional et de coopération avec la Russie, il n'y a pas de convergence de vues entre les pays Baltes, la Pologne et la Finlande. Il n'y a plus de convergence de vues et d'action entre les pays Baltes eux-mêmes. Cette partie de l'Union européenne ne cesse de se présenter en ordre dispersé face à la Russie qui oscille donc entre deux attitudes : exploiter les divisions entre pays européens pour faire avancer ses propres intérêts ou rester dans une posture d'attente indécise en attendant qu'émerge un partenaire lisible et crédible pour discuter de certains projets. Ces divisions ont des effets négatifs directs sur les régions frontalières.

Les membres du bureau en charge du développement régional au ministère estonien de l'Intérieur estiment par exemple que la persistance du problème de la traversée du pont de Narva – Ivangorod entre la Russie et l'Estonie est en partie due à des mésententes interbaltiques et pas seulement à un manque de confiance chronique entre l'Estonie et la Russie. Le gouvernement estonien fait de l'élargissement de ce pont, situé presque à mi chemin entre Saint-Pétersbourg et Tallinn, une priorité. Ce goulet d'étranglement bloque les camions le long des routes des deux côtés de la frontière, provoquant la formation de files d'attente de plusieurs kilomètres. Mais le gouvernement estonien n'est soutenu dans cette démarche ni par le gouvernement letton ni par le gouvernement finlandais car ces derniers tentent eux aussi de capter les flux de marchandises en direction ou en provenance de la Russie, afin de soutenir leur activité portuaire.²⁵²

Il semble que l'aménagement d'un corridor majeur est ouest reliant la Russie à l'Estonie à cet endroit précis ne soit pas une priorité de l'Union européenne non plus, bien que les programmes de voisinage aient un volet « transport et infrastructures ». Par ailleurs, depuis plusieurs années, la Russie réaménage la petite portion de littoral qui lui reste autour de Saint-Pétersbourg pour réduire sa dépendance vis-à-vis des ports baltes. Le résultat est très clair. L'Estonie et la Lettonie sont

²⁵² Problème mentionné par M. Tiit Kaurla, Ministère estonien des transports, lors d'un entretien à Tallinn déjà en 2006.

aujourd'hui en partie court-circuitées par des flux d'échanges est-ouest qui les contournent de plus en plus. Ce contournement a un coût économique considérable : on estime par exemple que le transit représentait 20 % du PIB estonien en 2007 (Kolossoff et Borodoulina, 2009). En bref, si les nouveaux membres de l'Union européenne situés dans la région baltique tentent bien de renforcer leur coordination à l'échelle régionale - en créant par exemple un « groupe de travail Est » -, on constate qu'il reste fort à faire pour trouver une réelle cohérence vis-à-vis de la Russie, seul moyen pourtant de retrouver un rôle et d'être plus audibles. Il y a urgence car tous cela contribue un peu plus chaque jour à la marginalisation des régions orientales des pays baltes, où tous les indicateurs socio-économiques sont très en dessous des moyennes nationales (Richard, 2006 et 2009 ; Orcier, 2005). Il y a là des signes de fragmentation territoriale auxquels les nouveaux instruments européens de coopération extérieure n'ont pas encore apporté de réponse appropriée.

L'intégration régionale avance selon des variétés, qui ne correspondent pas nécessairement au modèle promu par les services de la Commission européenne. Un modèle d'intégration global et formel, conçu pour fonctionner à plusieurs échelles, s'oppose à un modèle promu par la Russie dans quelques domaines seulement et reposant sur des arrangements bilatéraux d'État à État voire de firme à firme. Et il semble que le deuxième modèle rencontre quelques succès alors que le modèle plus institutionnel européen ne suscite pas toujours l'enthousiasme espéré. Quoi qu'il en soit, dans les deux cas, l'objectif est de faire en sorte que la limite qui sépare l'Union européenne de ses voisins ne soit pas une barrière.

Cette limite est aujourd'hui plus hermétique qu'autrefois, notamment à l'échelle locale, ce qui pèse négativement sur des régions frontalières transformées en culs-de-sacs alors qu'elles ont été si longtemps des lieux de passage ou d'interface. Dans ce contexte, il importe d'observer les dynamiques spatiales (en particulier dans leur dimension socio-économiques) des pays qui longent cette frontière et de leurs régions frontalières. Nous avons commencé à le faire aux pays Baltes dans le cadre de séjour de terrain en Lettonie et en Estonie (notamment à Narva). Le même type de recherche doit être mené au Belarus et en Ukraine par exemple.

Conclusion

Les macrorégions mondiales : un territoire pour les géographes

La géographie est particulièrement bien outillée pour contribuer à la connaissance de la régionalisation et de l'intégration régionale dans le monde. Elle doit donc prendre sa place dans un champ de recherche qui souffre à l'évidence d'un certain flou conceptuel et d'une prise en compte insuffisante de l'espace. En croisant les apports de l'économie, des relations internationales, de l'économie politique internationale, du droit international public, de la géographie et d'autres disciplines comme la sociologie, il serait possible de fournir des définitions sans plus solides et peut-être harmonisées.

La régionalisation est la concentration des échanges de tous types à l'intérieur d'ensembles géographiques de grandes tailles constitués par des pays contigus. Elle fait apparaître une échelle intermédiaire des échanges et des pratiques sociales, entre l'échelle globale et l'échelle étatique. Les limites de ces ensembles sont mouvantes et parfois difficiles à cerner compte tenu des outils dont on dispose. Aussi, il est indispensable de combiner divers indicateurs et diverses méthodes pour en donner la représentation la plus nuancée possible. Les exemples retenus dans cette étude étaient le commerce des marchandises et des services, les flux d'investissements directs et les mouvements de migrants internationaux. D'autres indicateurs existent. D'autres échanges et d'autres flux méritent être cartographiés si possible, nécessitant sans doute des approches qualitatives.

Les exemples analysés dans cette étude permettent déjà d'aboutir à quelques résultats préliminaires. Premièrement, la régionalisation n'est pas un processus linéaire qui progresserait toujours dans le même sens, quelles que soient les parties du monde considérées et quelles que soient leurs tailles. Il arrive que le processus ralentisse. Il arrive même qu'il s'inverse. On peut dans ce cas se risquer à parler de « dérégionalisation ». Deuxièmement, étudier les dynamiques de l'espace mondial en utilisant l'entrée par la régionalisation présente l'intérêt d'éviter certains biais et de sortir de l'ornière de débats insolubles sur les limites des continents. La méthode consiste à ne définir aucune région à priori, à observer les flux à la surface du globe et à en faire la cartographie pour repérer des distributions et des évolutions sur des périodes de temps aussi longues que possible. C'est seulement dans un deuxième temps qu'on peut voir si des paquets de pays apparaissent ici et là.

Le plus souvent, le régionalisme désigne l'approfondissement concerté des relations entre des pays voisins. On peut dans ce cas parler de régionalisme formel, structuré par des accords régionaux plus ou moins approfondis, piloté par les gouvernements. Toutefois, les Etats ne sont pas les seuls acteurs du processus. Les régions et d'autres collectivités locales, ainsi que la société

civiles y prennent part également à travers les jumelages et les coopérations décentralisées par exemple. Le régionalisme peut aussi reposer sur l'activité d'acteurs non politiques et non institutionnels. Les firmes développent aussi des stratégies régionales dans leur déploiement international. On parlera dans ce cas d'un régionalisme informel, quoi qu'il prenne parfois son essor grâce à des accords internationaux. D'ores et déjà, on peut faire l'hypothèse que ces régionalismes, mis en œuvre à différents niveaux, peuvent se conforter. Dans ce cas, ils constituent un puissant facteur d'intégration régionale.

Cette étude est une première tentative de clarification de ces concepts tout en soulignant les rapports qui existent entre eux. Un travail plus approfondi reste à faire pour affiner les méthodes permettant de mesurer ces processus aux différentes échelles. Cet effort passera nécessairement par la construction d'un appareillage statistique qui n'existe pas encore ou qui demeure peu fiable dans certains domaines clés (les investissements directs, le commerce des services et les mobilités humaines) et à certaines échelles (en particulier aux échelles infra étatiques).

L'exemple des relations entre l'Union européenne et ses voisins orientaux est une contribution à l'étude des processus de régionalisation et d'intégration régionale dans le monde. Le choix de cette partie du monde se justifie au regard du contexte récent des relations internationales. L'hypothèse de départ était la suivante. Une macrorégion est en train de se constituer là où avait lieu avant 1991 une confrontation entre l'Est et l'Ouest. En disparaissant, l'URSS aurait ouvert un espace pour la constitution d'un ensemble intégré. Ce dernier serait polarisé par l'Union européenne, devenue en quelque sorte le centre d'une Europe très élargie. Cette deuxième hypothèse, qui fait de l'UE le centre de cet hypothétique ensemble macrorégional, se justifiait dans la mesure où l'Union est la première puissance commerciale du monde et où elle confirme peu à peu comme son statut d'acteur économique et politique de première importance. Par ailleurs, le contexte est tout à fait favorable à l'émergence de tels grands ensembles ailleurs aussi avec les échecs répétés de quelques tentatives de gouvernance mondiale (commerce et climat essentiellement). Ces ensembles sont peut-être en train de se muer en espaces pertinents d'action politique à l'intérieur desquels il sera plus facile de gérer et d'offrir certains biens publics.

L'analyse détaillée des relations entre l'Union européenne et ses voisins orientaux anciennement soviétiques oblige à donner des éléments de réponse nuancés quant à la validité de ces hypothèses. Alors que les relations économiques et commerciales entre l'Union européenne et les pays riverains de la Méditerranée et les pays africains déclinent ou stagnent, elles augmentent sensiblement avec les anciennes républiques soviétiques depuis les années 1990. N'est-il pas pour autant hâtif de parler déjà de régionalisation ? Si la valeur des échanges commerciaux augmente

dans les deux sens, l'intensité du commerce bilatéral entre les pays de la CEI et les pays membres de l'Union européenne est encore très basse, avec des échanges bilatéraux de marchandises très inférieurs à ce qu'ils pourraient être compte tenu de la puissance d'exportation et d'importations des pays considérés. De plus, les intensités commerciales demeurent très fortes parmi les pays membres de la CEI, même si elles déclinent depuis plus de dix ans. La région économique URSS ne s'est pas encore dissoute dans un contenant plus vaste. En réalité, il n'existe pas véritablement un grand ensemble européen régionalisé unique, mais plutôt une juxtaposition de sous régions constituées d'économies voisines entre lesquelles des liens commerciaux très privilégiés persistent et décroissent très lentement : ex-URSS, région baltique, région méditerranéenne, Europe centrale, Balkans occidentaux... L'Europe et son voisinage forment de ce point de vue un ensemble très original qui diffère profondément de ce qu'on peut observer en Amérique du Sud et en Asie de l'Est par exemple. Cela montre que certaines limites héritées de la Guerre froide n'ont pas encore disparu. Un processus de régionalisation est bel et bien enclenché, mais il est lent et inégalement avancé. Et rien n'indique qu'il est définitif. Ce processus doit en réalité composer avec des effets d'inertie et des discontinuités héritées de la Guerre froide.

Quant à parler d'intégration macrorégionale, la réponse ne sera pas moins nuancée. Il est impossible de parler d'intégration dans le sens que les internationalistes ou certains économistes donnent à cette expression. Il n'y a pas d'accord régional, commercial ou autre, entre l'Union européenne et ses voisins orientaux. Les accords d'association et les plans d'actions sont trop peu contraignants pour parler d'intégration formelle. Il n'y a pas non plus de partage d'institutions communes. Et il y a fort à parier que ce type « formel » d'intégration macrorégionale n'est pas prêt de voir le jour dans cette partie du monde car trop de choses s'y opposent. Partager des institutions ou au moins développer des coopérations approfondies suppose un accord ou une convergence de vues et d'opinions dans de nombreux domaines. Les représentations que les Russes ont de la Russie sont à l'opposé de l'idée même d'intégration. La plupart voient la Russie comme une puissance indépendante et comme un pôle rayonnant dans un ordre mondial qu'ils souhaiteraient polycentrique. Le monde européen tel qu'il est vu et souhaité par les élites russes est tripolaire et ne constituera pas un ensemble macrorégional intégré à court et moyen terme. Au sein des opinions publiques, en Russie, en Ukraine et au Belarus par exemple, les représentations de l'Europe constituent aussi un frein puissant à l'intégration. Bien qu'il existe des nuances ici et là, la proportion des personnes qui ne se considèrent pas comme européennes y est traditionnellement élevée. Et beaucoup de personnes continuent de penser dans ces pays que Belarusses, Russes et Ukrainiens ne forment qu'un peuple.

Quelques signes montrent toutefois qu'une intégration régionale commence à se dessiner, mais une intégration informelle car non institutionnelle. Elle prend appui sur des complémentarités économiques. Elle tend même à prendre une tournure dissymétrique puisque les pays de l'ancienne URSS sont économiquement de plus en plus dépendants de l'Union européenne - en réalité des économies de l'Europe de l'ouest. Elles fournissent à cette dernière principalement des matières premières ou des biens faiblement transformés et elles en attendent des biens à contenu technologique moyen ou élevé. Leurs spécialisations se coulent ainsi dans les besoins de l'économie de l'UE et leur dépendance technologique vis-à-vis de cette dernière est chaque jour plus évidente. Mais ce type de relation économique dissymétrique n'est pas gravé dans le marbre. Il n'est porteur tout au plus que d'une intégration superficielle. De plus, la réalité est toujours plus compliquée que le modèle. Dire que la Russie est devenue une périphérie économique de l'Union européenne est dans une excessive. Plusieurs indices le suggèrent.

La Russie continue de jouer le rôle de centre économique dans sa propre région. Elle fournit aussi des biens élaborés voire hautement élaborés à ses voisins. Deuxièmement, elle est moins ouverte qu'il n'y paraît aux flux financiers et capitalistiques venus de l'étranger, en particulier de l'Union européenne. Il semble plutôt qu'elle fonctionne en circuit fermé et que le premier investisseur « étranger » en Russie soit en réalité la Russie. Troisièmement, la Russie est elle-même un émetteur non négligeable d'investissements directs et ses firmes, parfois adossées à l'Etat, jouent un rôle de premier plan des secteurs peu nombreux mais vitaux de l'économie de ses voisins. La Russie remplace ainsi l'ancienne domination impériale directe d'autrefois par une influence économique moins visible et parfois difficile à évaluer, mais sans doute très efficace. Enfin, elle tire le maximum de parti possible de sa position de fournisseur de matières premières pour redevenir un acteur essentiel dans l'espace européen.

En somme, le tableau est très nuancé et il a des chances pour qu'il le reste longtemps. Cela confirme que régionalisation ne signifie pas nécessairement intégration régionale. Dans l'espace européen bipolaire voire tripolaire, ni la Russie ni l'Union européenne n'ont été en mesure jusqu'à maintenant de prendre l'ascendant l'une sur l'autre, en particulier dans ce qui est devenu leur voisinage commun. L'Union est devenue un acteur politique de premier plan, jouant d'un *soft power* réel mais fragile sur certains de ses voisins orientaux. Mais c'est une puissance incomplète et contestée. Elle se heurte aux ambitions régionales restaurées et vigoureuses de la Russie qui voit de plus en plus l'Union comme un acteur géopolitique au mieux gênant au pire menaçant dont les ambitions territoriales sont incompatibles avec les siennes.

L'UE se heurte aussi à ses propres insuffisances : incapacité à formuler un discours clair et une stratégie cohérente de long terme pour l'ensemble de son environnement régional, incapacité à se doter des instruments d'un régionalisme efficace que les voisins considèrent comme trop normatif et réglementaire, incapacité à proposer à ses voisins en mal d'adhésion une formule alternative attractive à la PEV que certains considèrent comme un décevant lot de consolation... C'est ce qui nous a incité à parler d'un « régionalisme mou ». De fait, on n'assiste pas à l'émergence d'une macro région solidement charpentée où l'UE serait fortement visible et reconnue comme pôle d'influence dominant et légitime. On voit plutôt se mettre en place une sorte de *patchwork* constitué de pays voisins dont les statuts très divers au regard des relations plus ou moins contractuelles et plus ou moins approfondies qu'ils entretiennent avec l'Union. Ce travail cousu main amène à penser que les dispositifs techniques, réglementaires et financiers mis en œuvre par elle viennent en réalité se mouler dans des réalités préexistantes sans être suffisamment efficaces pour les transformer. Le régionalisme européen semble davantage s'accommoder d'un donné déjà là qu'il n'est susceptible de le faire évoluer.

En face, la Russie met en œuvre un régionalisme affiché, décomplexé et de moins en moins compatible avec celui de l'UE. Après une période d'effacement de la Russie où l'Union européenne a incontestablement marqué quelques points, on voit se mettre en place une situation géopolitique de confrontation à fleuret moucheté dans un espace qui va de la mer Baltique à la Caspienne, en passant par la mer Noire et le Caucase. La partie occidentale de cette vaste région se mue en un voisinage commun, à la fois partagé et disputé, où chacun des deux grands acteurs avance ses pions avec des fortunes diverses. Il ne s'agit pas d'une lutte pour la domination mais d'une émulation entre des pôles d'influences.

Dans ce jeu, la Russie n'est pas la moins efficace. Elle est pour l'instant assurée de la fidélité de pays comme le Belarus et l'Arménie. Elle parviendra sans doute à maintenir ses positions stratégiques en Ukraine grâce à l'élection d'un président dont la doctrine de politique étrangère semble plus équilibrée que celle de V. Iouchtchenko. Jusqu'à maintenant, sa politique en Asie centrale a été assez vigoureuse pour ruiner les efforts européens en matière énergétique. Elle réussit d'ores et déjà à jouer des faiblesses et des divisions de l'Union européenne et elle à faire progresser des formes de régionalisme qui échappent aux cadres proposés par les institutions européennes. Un exemple flagrant est celui de l'énergie où la riposte de la Russie à la tentative d'intégration européenne se révèle efficace. Elle contourne tous les gardes fous instaurés par la Commission en développant des relations bilatérales, parfois par l'intermédiaire des firmes, avec certains pays membres. C'est une forme d'intégration régionale informelle pilotée par les firmes qui se met en place. Elle court-circuite les méthodes européennes fondées sur le partage des normes et de

règlementations communes. Précisément ce dont la Russie ne veut pas. Cela dit, il serait exagéré de voir dans cette situation une pure confrontation géopolitique. Disons qu'on assiste plutôt à une concurrence entre deux modèles d'intégration : le russe et le communautaire. Et dans cette configuration, la Russie bénéficie de la complicité de certains pays membres de l'Union. L'objectif visé est donc le même. Les moyens proposés sont différents.

L'ensemble de l'espace qui englobe l'Union européenne et ses voisins orientaux est ainsi agité de dynamiques rapides. L'intégration, encore superficielle, progresse dans certains domaines mais elle patine dans d'autres. Et l'intégration macrorégionale et la régionalisation sont plus ou moins avancées selon l'échelle considérée. Les interactions commerciales augmentent incontestablement entre la Russie et l'Union européenne par exemple, mais elles stagnent ou régressent entre la Russie et certains nouveaux pays membres de l'UE. L'intégration semble même complètement bloquée à l'échelle locale dans de nombreux secteurs de la frontière externe de l'Union. Cela confirme qu'il est nécessaire d'analyser ces processus en observant les faits et leur évolution d'un bout à l'autre de l'échelle géographique. C'est ce que suggère le bilan plus que mitigé de la coopération territoriale sur certains tronçons de la frontière externe de l'Union. Là encore, parler d'une grande région européenne est largement prématuré et rien ne dit que ce sera possible à court et moyen terme. L'état actuel des choses incite plutôt à parler d'une situation intermédiaire et fluctuante entre intégration macrorégionale et bipolarité.

L'Union européenne est bel et bien en train de construire un nouveau type de frontière dont la littérature scientifique théorique rend imparfaitement compte. Les typologies des frontières sont très nombreuses (Prescott, 1978 ; Foucher 1991 ; Rosière, 2008). Elles prennent appui sur des critères variés qui renvoient à des débats très animés parmi les chercheurs : morphologie, degré d'ouverture ou de fermeture (ce qui renvoie au débats sur l'estimation des effets de barrière et sur le rôle des frontières dans l'organisation de l'espace à toutes les échelles) (Mc Callum, 1995), mode de formation (ou « horogénèse » pour reprendre le terme proposé par Michel Foucher) (Foucher, 1991), degré d'acceptation ou de contestation du tracé de la frontière parmi les populations civiles ou les gouvernants... Le critère de la forme renvoie au support sur lequel la frontière s'appuie (ligne de crête, fleuve, etc.), mais aussi à la différence entre frontières linéaires et frontières « zones ». Celles-ci retenaient déjà l'attention de certains géographes au début du XXe siècle et P. Guichonnet et C. Raffestin les ont abondamment décrites (Guichonnet et Raffestin, 1974). Ils y voient un espace plus ou moins large qui se déploie d'un seul côté ou des deux côtés d'une ligne frontière, tout en étant fonctionnellement lié à elle. D'autres y voient des zones plus ou moins

profondes et mouvantes qui correspondent à l'avancée de fronts pionniers (Turner, 1920)... Mais les publications les plus abondantes concernent les frontières linéaires. Yves Lacoste ne parle que de la frontière ligne dans son *Dictionnaire de géopolitique* (Lacoste, 1993) et plusieurs publications très récentes négligent l'idée de frontière zone (Kolossoff, 2005 et 2006 ; Anderson, 2006 ; Mosella, 2002).

Un renouveau est venu de l'étude des coopérations et des pratiques sociales transfrontalières où la frontière est présentée comme une ressource (Macias, 2008) et comme une zone d'interaction. Le « Groupe Frontière »²⁵³ estime par exemple que la frontière ne se réduit pas à un partage de souveraineté. Elle est aussi un ensemble de fonctions et elle peut prendre des formes diverses (point, ligne, aire, réseau, marche, front). La « frontière met de la distance dans la proximité » (Arbaret-Schulz, 2002). Dans cette approche, la notion de frontière peut se décliner selon plusieurs modes dont celui de la médiation (zone de contact) et celui du filtrage (Ratti, 1995). Son rôle peut donc excéder les registres simplistes du face-à-face ou de l'exclusion. Cela permet dépasser la fonction séparatrice de la frontière et de l'envisager comme une zone d'interaction.

L'observation des activités de l'Union européenne dans son environnement régional doit stimuler l'étude des frontières en général car ce qui se construit sous nos yeux est complexe et en partie inédit. Il s'agit premièrement d'une frontière linéaire classique. C'est la frontière qui sépare l'Union européenne au sens institutionnel (l'Europe « instituée » selon Michel Foucher) des pays tiers. Elle est souvent conçue comme une barrière censée protéger l'Union contre des évolutions indésirables qui se dessinent dans le voisinage et ailleurs. L'incontestable montée en puissance d'une conception sécuritaire de la frontière est souvent mal vécue par les pays tiers, pour qui l'Union est un partenaire vital. Elle est combinée avec une insuffisante prise de conscience au sein des institutions européennes qu'il existe de très fortes interactions économiques et sociales entre le territoire communautaire et les pays voisins (Didelon, Grasland, 2007). Briser ou freiner ces interactions a des effets négatifs sur les régions de ces pays voisins et sur celles des pays membres de l'UE, en particulier sur les régions frontalières qui se trouvent parfois reléguées en situation de cul-de-sac territorial. Mais cette relégation ne doit pas être imputée uniquement à l'UE. La Russie, par exemple, ne favorise pas partout la formation de frontières interfaces et elle privilégie souvent une logique sécuritaire aussi. On pourrait en dire autant du Belarus. On peut en conclure que le *bunker* européen est au moins autant construit par certains voisins que par l'Union elle-même. Aussi la remarque de Pierre-Yves Péchoux à propos des frontières de l'Europe perd-elle un peu de sa valeur. Celui-ci affirme que les limites de l'Europe sont « moins des limites précisément et durablement séparatrices que des interfaces qui permettent bien des formes d'échange, d'emprunt, de métissage

²⁵³ Groupe de recherche composé principalement de chercheurs de l'université de Strasbourg.

et parfois de conflit, et dont les coordonnées comme les épaisseurs sont susceptibles de varier d'une époque aux suivantes ».²⁵⁴ Cette remarque vaut sans doute pour la dimension culturelle de l'Europe. Mais elle est fragile dès lors qu'on l'applique à la dimension très concrète et très matérielle de la coopération entre l'Union européenne et ses voisins. Il existe beaucoup de résistances.

Au-delà de sa frontière linéaire, l'Union européenne construit un dispositif frontalier complexe qui s'inscrit en profondeur sur des portions d'espace plus ou moins larges. Là, elle tente de faire reconnaître ses normes et de faire appliquer certaines de ses politiques et certains de ses règlements. C'est assez clair dans le domaine de la gestion des flux migratoires puisque l'UE tente de transférer une partie de leur gestion et de leur filtrage dans le voisinage. C'est clair également dans le domaine énergétique, avec une tentative pour l'instant peu suivie d'effets de créer un grand marché régional étendu au Caucase et à l'Asie centrale. C'est vrai dans le domaine de la coopération territoriale qui procède par le parachutage de règlements et d'instruments européens dans le voisinage. Plus largement, la PEV et la négociation d'accords d'association renforcés procèdent de la même logique. Les aires géographiques visées par cette exportation de règles et de politiques communautaires ont des largeurs variables selon le domaine concerné. Le tout forme une zone floue et mouvante qui s'étend en direction de l'est et du sud. Dans la mesure où cette démarche européenne vise essentiellement à sécuriser son environnement, on pourrait assimiler cette zone frontière à un glacier, dans lequel les pays voisins acceptent d'entrer de plus ou moins bonne grâce cependant (Richard, 2009). On peut aussi parler de « frontière transgressive » ou de frontière « projetée ». Un tel dispositif n'existe nulle part ailleurs. Il mérite qu'on s'y arrête afin d'enrichir les approches théoriques des frontières qui existent déjà et afin de suivre les évolutions permanentes de sa construction.

On voit ainsi se mettre en place une sorte de gradient d'européanisation dans les voisinages orientaux, avec des succès fragiles et inégaux. Ce gradient dessine une zone dont l'étendue peut excéder largement celle du voisinage tel qu'il est défini par la PEV. Ce voisinage non institutionnel dessine une vaste aire géographique dans laquelle l'Union européenne tente de promouvoir ses intérêts et certaines de ses normes. Mais il s'agit moins une aire d'influence au sens stricte que d'une zone d'intérêt privilégié partagée, au prix de tensions et de frictions il est vrai, avec d'autres pays tels que la Russie. Et l'ensemble ne dessine en aucun cas des auréoles concentriques qui iraient du bassin méditerranéen à l'Asie centrale.

Dans ce contexte très particulier, il sera important d'observer avec attention les dynamiques spatiales des nouveaux pays membres de l'Union mais aussi des pays voisins (Ukraine et Belarus en particulier). Le caractère relativement fermé de la frontière externe de l'UE, et pas seulement pour

²⁵⁴ Péchoux, 2004, page 128.

les flux de personnes, pèse négativement sur le développement de certaines de leurs régions frontalières. C'est déjà avéré dans l'est des pays Baltes (Richard, 2009) mais aussi en Pologne orientale. Là, les indicateurs de développement socio-économiques sont souvent très inférieurs aux moyennes nationales. D'une façon plus générale, pour évaluer les effets de l'élargissement de l'UE, il est nécessaire de mesurer les interactions économiques et sociales qui disparaissent, demeurent ou s'accroissent de part et d'autres de la frontière orientale de l'Union, entre nouveaux pays membres de l'UE et pays de la CEI. Il faut s'intéresser aussi à ce que l'UE et ses voisins font pour atténuer les effets barrières de cette frontière. On sait par exemple que l'Union pousse à une harmonisation réglementaire en matière de transport afin de fluidifier les trafics ferroviaires de marchandises est-ouest qui sont en chute libre depuis les années 1990. Cette dimension très matérielle de l'intégration régionale, qui s'opère à travers les réseaux terrestres et aériens, mais aussi à travers les relations de villes à villes, n'est pas moins digne d'attention que les aspects économiques, institutionnels et politiques de l'intégration. A titre d'exemple, on peut se demander si Kiev et Minsk sont mieux connectées aujourd'hui qu'hier aux métropoles de l'Europe centrale et occidentale qu'à Moscou. Appliquer ces questionnements aux voisins orientaux de l'Union européenne, en particulier à l'Ukraine, au Belarus et à la Moldavie, serait une bonne façon de poursuivre les recherches que j'ai engagées en 1993 sur cette partie encore méconnue de l'Europe. Il faut bien admettre que la bibliographie géographique consacrée à ces pays, surtout en langue française, est encore très pauvre. C'est une lacune d'autant moins compréhensible que l'Ukraine et le Belarus sont devenus des pays stratégiques pour l'Union européenne. C'est ce qu'ont montré les récentes crises gazières. Les évolutions et plus particulièrement les dynamiques spatiales qui animent ces pays, qu'elles soient en relation avec l'intégration européenne ou non, doivent être observées avec attention.

Au regard de ces évolutions, n'est-il pas judicieux de concevoir l'Union européenne comme un objet géographique flou dont l'extension dans l'espace correspondrait en réalité à la portée limite de son influence et à l'aire d'application, même partielle, de ses politiques et de ses normes, parfois au-delà de ses limites institutionnelles ? L'ensemble forme un espace aux limites mouvantes. Il est composé de pays avec lesquels l'Union devra trouver les recettes de relations mieux régulées et plus stables si elle souhaite être audible et visible dans la mondialisation et dans son environnement immédiat. C'est d'ores et déjà ce qu'elle tente de faire et il faudra y prêter attention, tout en comparant les progrès réalisés ici avec ce qui est fait dans d'autres parties du monde, notamment en Asie orientale. Là, les accords internationaux se multiplient aussi et les États semblent avancer vers des accords régionaux englobant. C'est ce qui passe par exemple en Asie de l'Est (ASEAN + 3) où certaines voix commencent à parler de monnaie commune. De même, l'ALÉNA progresse vers des

formes de coopérations à la fois plus approfondies et plus larges que le simple libre-échange. C'est peut-être un monde de macrorégions qui est en train de se mettre en place. Les forces associées de nombreuses sciences sociales ne seront pas de trop pour observer, mesurer, représenter et finalement donner du sens à cette dynamique.

Références bibliographiques

- Abdelmalki, L., Trotignon, J., 2001, « Echanges commerciaux Nord-Sud et croissance économique. Leçons issues de vingt années de rapports commerciaux euro-méditerranéens et inter-américains », *Région et Développement*, n°14, pp. 37-60
- Abelès, M., 1994, « Les praticiens de l'Europe », communication au colloque « Vers un multiculturalisme européen ? Théories et pratiques », 17-18 mars 1994, organisé par R. Kastoryano, CERI
- Abelès, M., Bellier, I., Mac Donald, M., 1993, *Approche anthropologique de la Commission*, rapport dactylographié, Bruxelles, Commission européenne
- Abric, J.-C., 1994, *Pratiques sociales et représentations*, Paris, PUF
- Acharya, A., 2004, "An Asian perspective. Regional security arrangements in a Multipolar World: the EU's contribution", dans M. Ortéga (dir.), 2004, *Global Views on the European Union*, numéro spécial des *Cahiers de Chaillot*, n°72, pp. 93-102
- Adda, J., 2006, *La mondialisation de l'économie. Genèse et problèmes*, Paris, La Découverte
- Adler, E., 1997, « Imagined (Security) Communities: Cognitive Regions in International Relations », *Millennium*, n°26, 249-277
- Akamatsu, K., 1962, « Historical Pattern of Economic Growth in Developing Countries », *Developing Economies*, n°1, pp. 3-25
- Alston, P. and Weiler, J., 1999, « An Ever Closer Union" in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights », dans P. Alston (dir.), *The EU and Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, pp. 3-66
- Amin, S., 1970, *L'accumulation à l'échelle mondiale. Critique de la théorie du sous développement*, Paris, Anthropos
- Analytitcheskij Tsentriouria Levadi, 2008, *Obichtchestvennoe Mnenie. 2008 Ezhegodnik*, Moscou
- Anderson, M., 2006, *The Past and Future of Research on European Frontiers*, Lineae Terrarum Conference, 27-30 mars
- Anderson, K., Norheim, H., 1993, « History, Geography and the Regional Integration », dans K. Anderson & R. Blackhurst, *Regional Integration and the Global Trading System*, Londres, Harvester Wheatsheaf, pp. 19-51
- Arbatova, N., 2007, « Russie – UE après 2007 : le débat russe », *Russie.Nei.Visions*, n°20, Ifri
- Arghiri, E., 1972, *Essai sur les antagonisme dans les rapports économiques internaitonaux*, Paris, Maspéro
- Aron, R., 1968, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 8^e édition

- Bafoil, F. (*et alii*), 2004, « Jumelages institutionnels, les limites d'un apprentissage collectif », *Critique internationale*, vol. 4, n° 25, pp. 179-182
- Bagwell, K., Staiger, R.W., 1998, « Will Preferential Agreements Undermine the Multilateral Trading System? », *The Economic Journal*, vol. 10, n° 8, pp. 1162-1182
- Bailly, A., Ferras, C., Pumain, D., 1995, *Encyclopédie de géographie*, Paris, Economica
- Balassa, B., 1961, *The theory of Economic Integration*, Richard Irwin, Homewood, Illinois
- Baldwin, R., 1997, « The Causes of Regionalism », *The World Economy*, vol. 20, n°7, pp. 865-888
- Baldwin, D. A., 1980, « Interdependence and Power: A Conceptual Analysis », *International Organization*, vol. 34, n°4, pp. 471-506
- Baldwin, R., 1993, « A Domino Theory of Regionalism. », *CEPR Working Paper*, n°857
- Balzacq, T., 2007, « La politique européenne de voisinage, un complexe de sécurité à géométrie variable », *Cultures & Conflits*, n° 66, 22 pages, <http://conflits.revues.org/index2481.html>
- Barjot D., Gastaldi L., Caron F., Cohen E., Crouzet F. et Mucchielli J.-L., 2003, « Globalization. La mondialisation », *Entreprises et histoire*, vol. 32, n°1, p. 138-151
- Bassin, M. 2009, « L'eurasisme classique et la géopolitique de l'identité russe », dans W. Dressler, *Eurasie. Espace mythique ou réalité en construction ?*, Bruxelles, Bruylant, pp. 95-106
- Battistella, D., 2003, « L'apport de Karl Deutsch à la théorie des relations internationales », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 10, n°4, pp. 567-585
- Battistella, D., Smouts, M.-C., Vennesson, P., 2006, *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, Dalloz, 2^e édition
- Bayou, C., 2005, « Etats baltes - Russie. 1er mai 2004 - 9 mai 2005 : un authentique dialogue de sourds », *Le Courrier des Pays de l'Est*, n° 1048, pp. 15-29
- Bayou, C., 2007, « L'Europe et la diplomatie énergétique du pouvoir russe. Défiances et dépendances », *Revue internationale et stratégique*, n° 68, pp. 175 à 186
- Beauguitte, L., 2010, « Multiscalar approaches of voting behaviour of European countries in the United Nations General Assembly », Communication faite à la 5e Conférence Générale du European Consortium for Political Research, Potsdam. Texte disponible sur le site Internet du projet de recherche Eurobroadmap, 7^e PCRD, www.eurobroadmap.eu
- Beauguitte, L., 2010, « Les votes de l'Assemblée générale de l'ONU de 1985 à nos jours. Pistes (carto)graphiques », *Mappemonde*. A paraître dans le numéro 97.
- Beckouche, P., 2008, *Les régions Nord-Sud*, Paris, Belin
- Beckouche, P., Duhamel, P., 2009, « Les mobilités touristiques. Le tropisme euroméditerranéen », dans C. Didelon, C. Grasland, Y. Richard, *Atlas de l'Europe dans le monde*, Paris, La Documentation française, Montpellier, Reclus, pp. 214-221

- Beckouche, P., Grasland (*et alii*), 2008, *Europe in the World. Territorial Visions and Evidence*, Paris, Luxembourg, CNRS, Diact, Université Paris 7 Denis Diderot, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, Espon Programme
- Beckouche, P., Richard, Y., 2004, « Les frontières de l'Europe vues par Interreg, dans R. Frank et R. Greenstein, *Gouvernance et identité en Europe*, Bruxelles, Bruylant, pp. 109-130
- Beckouche, P., Richard, Y., 2008, *Atlas d'une nouvelle Europe. L'UE et ses voisins : vers une région mondiale ?*, Paris, Autrement
- Benaroya, F., 2006, *L'économie de la Russie*, Paris, La Découverte
- Berdoulay, V., 1995, *La formation de l'école française de géographie*, Paris, éditions du CTHS
- Berg, E., Boman, J., 2005, "Conclusions and policy implications", dans E. Berg, J. Boman (dir.), *Cross Border Cooperation in Focus: What are the Lessons to Be Learned in the Estonian-Russian and Moldavian-Romanian Borderland ?*, Tartu, Tartu University Press, pp. 48-50
- Berg, E., Boman, J., Kolossov, V., 2005, « Dynamics of Border Practices in the Russian-Estonian Borderland », dans E. Berg, J. Boman (dir.), *Cross Border Cooperation in Focus: What are the Lessons to Be Learned in the Estonian-Russian and Moldavian-Romanian Borderland ?*, Tartu, Tartu University Press, pp. 12-27
- Bertoncini, Y., Chopin, T., Dulphy, A., Kahn, S., Manigand, C. (dir.), 2008, *Dictionnaire critique de l'Union européenne*, Paris, Armand Colin
- Bhagwati, J., 1991, *The World Trading System at Risk*, Princeton, Princeton University Press
- Bhagwati, 1992, « Regionalism versus Multilateralism », *The World Economy*, vol. 15, n°5, pp. 535-556
- Bhagwati, J., Greenaway, D., Panagariya, A., 1998, « Trading Preferentially: Theory and Policy », *The Economic Journal*, n°108, pp. 1128-1148
- Blanc, A., Chambre, H., 1971, *L'URSS*, Paris, PUF
- Bogdandy, A. (Von), 2000, "The European Union as a Human Rights Organization?", *Human Rights and the Core of the European Union*, *Common Market Law Review*, vol. 37, pp. 1307-1338
- Boudeville, J. R., 1964, *Les espaces économiques*, Paris, PUF ; Boudeville, J. R., 1973, *Aménagement du territoire et polarisation*, Paris, Litec
- Boulding, K. E., 1958, « National Images and International Systems », *Conflict Resolution*, vol. 3, n°2, pp. 120-131
- Brainard, L. (dir.), 2006, *Foreign Assistance, Global Poverty and American Leadership*, Washington, Brookings Institution Press and Center For Strategic And International Studies
- Braudel, F., 1986, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme XVE – XVIIIe siècle*, volume 3, *Le temps du monde*, Paris, Armand Colin

- Braux, A., 2007, « L'émigration des pays de la CEI vers la Russie : enjeu de politique intérieure et extérieure ? », *Revue internationale et stratégique*, n° 68, pp. 121-131
- Bretherton, C., Vogler, J., 1999, *The European union as a Global Actor*, London, Routledge
- Brichambaut, M. P. (de), Dobelle, J.F., Haussy, M.R. (d'), 2002, *Leçons de droit international public*, Paris, Presses de Science Po, Dalloz
- Broadman, H. G., Recanatini, F., 2001, « Where has all the foreign investment gone in Russia? », *Policy Research Working Paper*, n° 2640, World Bank, Poverty reduction and economic Management Sector, 34 pages
- Brunet, R., Dollfus, O., 1990, *Mondes nouveaux*, R. Brunet, *Géographie universelle*, Paris, Hachette, Montpellier, Reclus
- Brzezinski, Z., 1995, « A Plan for Europe », *Foreign Affairs*, vol. 74, n°1, pp. 26-42
- Brzezinski, Z., 1997, *Le grand échiquier*, Paris, Hachette
- Buckrell, D., Dubien, A., 2004, « Énergie et politique dans la Russie de Poutine », *Revue internationale et stratégique*, n° 54, pp. 71-79
- Bull, H., 1982, « Civilian power Europe: a contradiction in terms? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 21, n°2, pp. 149-64
- Bunin, I., Makarenko, B., Makarkin, A., 2003, « Rossia pered vyborom ili Rossia posle vyborov? », <http://www.politcom.ru/2003/prognoz9.php>
- Caporaso, J., Jupille, J., 1998, « States, Agency and Rules: The European Union in Global Environmental Politics », dans C. Rhodes (dir.), *The European Union in the World Community*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, pp. 213-229
- Carrière, P., 1984, *L'économie de l'URSS*, Paris, Masson
- Carroué, L., 2007, *Géographie de la mondialisation*, Paris, Armand Colin
- Castellan, G., *Histoire des peuples d'Europe centrale*, Paris, Fayard
- Castells, M., 1998, *La société en réseau : l'ère de l'information*, Paris, Fayard
- Cattan, N., 2004, « Le monde au prisme des réseaux aériens », *Flux*, n° 58, pp. 32-43
- Chaléard, J.-L., 2008, « Conclusion : au bout des aires culturelles, la géographie », , dans Thierry Sanjuan, *Carnets de terrain. Pratique géographique et aires culturelles*, Paris, L'Harmattan, pp. 233-242
- Chegrouche, L., 2000, « Stratégies caspiennes », *Revue de l'énergie*, n° 518, 2000, pp. 222-237
- Chillaud, M., 2008, « Les adaptations des équilibres stratégiques en Europe septentrionale », *Revue internationale et stratégique*, n°69, pp. 43-54

- Chillaud, M., Facon, I., 2002, « Le rôle de la Russie dans la sécurité européenne », *Le Courrier des Pays de l'Est*, n° 1025, pp. 31-38
- Chiwis, C. S., 2007, « Visions américaines de l'OTAN », *Politique étrangère*, n°3, pp. 633-644
- Chopin, T., Jamet, J.-F., 2008, *La différenciation peut-elle contribuer à l'approfondissement de l'intégration communautaire ?*, *Questions d'Europe*, Fondation Robert Schumann
- Christiansen, T., Petito, F., Tonra, B., 2000, « Fuzzy Politics around Fuzzy Borders: The European Union's Near Abroad », *Cooperation and Conflict*, vol. 35, n°4, pp. 389-415
- Clarke, S., Goetz, E., 1993, *The new localism*, Londres, Sage, 1993
- Claval, 1968, *Régions, nations, grands espaces. Géographie générale des ensembles territoriaux*, Paris, Marie-Thérèse Génin
- Claval, P., 1994, *Géopolitique et géostratégie. La pensée politique, l'espace et le territoire au XX^e siècle*, Paris, Nathan
- Claval, P., 1995, *Initiation à la géographie régionale*, Paris, Nathan
- Claval, P., 2005, *Chroniques de géographie économique*, Paris, L'Harmattan, « L'analyse régionale », 1972, pp. 211-250
- Claval, P., 2008, « Aires culturelles, hier et aujourd'hui », dans Thierry Sanjuan, *Carnets de terrain. Pratique géographique et aires culturelles*, Paris, L'Harmattan, pp. 13-42
- Cohen-Tanugi, L., 2002, *La stratégie d'influence de l'Union européenne. L'influence normative internationale de l'Union européenne : une ambition entravée*, Paris, Ifri
- Cole, J., 1969, *L'URSS. Analyse géographique*, Paris, Armand Colin
- Colonomos, A., 1995, « Sociologie et science politique : les réseaux, théories et objets d'études », *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, pp. 165 – 178
- Colonomos, A., 1998, « L'acteur en réseau à l'épreuve de l'international », dans Smouts, *Les nouvelles relations internationales*, Paris, Les Presses de Sciences Po, pp. 203-226
- Combes, P.-P., Mayer, T., Thisse, P., 2006, *Economie géographique : l'intégration des régions et des nations*, Paris, Economica
- Coombes, D., 1970, *Politics and Bureaucracy in the European Community*, London, Allen and Unwin
- Cooper, C. A., Massell, B. F., 1965a, « A new look at Customs Union Theory », *The Economic Journal*, n°75, pp. 742-747
- Cooper, C. A., Massell, B. F., 1965b, « Toward a General Theory of Customs Unions for Developing Countries », *Journal of Political Economy*, vol. 73, n°5, pp. 461-476

- Cowling, K., Sugden, R., 1999, « The Wealth of Localities, Regions, and Nations: Developing Multinational Economies », *New Political Economy*, vol. 4, pp. 361-378
- Cram, L., 1994, « The European Commission as a multi-organisation : social policy and IT policy in the EU », *Journal of European Public Policy*, n°1, 1994, pp. 195-218
- Crozet, M., Lafourcade, M., 2009, *La nouvelle économie géographique*, Paris, La Découverte
- Daalder, I., Goldgeier, J., 2006, « Global NATO », *Foreign Affairs*, vol. 85, n° 5, p. 105-113
- Daubenton, A., 2003, « Regards russes et ukrainiens sur l'Europe », *Le Courrier des Pays de l'Est*, n° 1039, pp. 63 à 72
- Deblock, C., *Notes et études*, 2000, « Intégration des Amériques ou intégration à l'économie américaine ? Tendances du commerce, des investissements et du commerce intra-firme », Groupe de recherche sur l'intégration continentale, Université du Québec à Montréal
- Deblock, C., 2002, « Les accords commerciaux régionaux, le nouveau régionalisme et l'OMC », *Cahiers de recherche CEIM*, GRIC, pp. 1-23
- Deblock, C., Regnault, H., 2007, *Nord Sud, la reconnexion périphérique*, Montréal, Athena
- Defeuilly, C., 2009, « Le gaz naturel en Europe. Entre libéralisation des marchés et géopolitique », *Flux*, n° 75, pp. 99-111
- Degenne, A., Forsé, M., 1994, *Les réseaux sociaux, une analyse structurale en sociologie*, Paris, A. Colin
- Delcour, L., 2003, « L'Union européenne : une approche spécifique du développement », *Mondes en développement*, vol. 31, n°124, pp. 77-94
- Delcour, L., 2006, « L'impact du programme Tacis dans les années 1990 : une tentative d'appréciation », *Strates*, n°12, pp. 321-330
- Delcour, L., 2006, « La politique de voisinage et les relations russo-européennes : partenariat stratégique ou lutte d'influence ? », *Etudes européennes*, Centre des Etudes européennes de Strasbourg, 18 pages
- Delcour, L., 2007, « Comment la Russie voit-elle le monde ? Éléments d'analyse d'une politique étrangère en mutation », *Revue internationale et stratégique*, n°68, pp. 133 à 141
- Delcour, L., 2008, « Le voisinage entre l'Union européenne et la Russie, nouvelle ligne de démarcation ? », *Revue internationale et stratégique*, n°72, pp. 209-218
- Deutsch, K. W., Burrell, S. A. , Kann, R. A., Lee, M. Jr, Lichterman, M., Lindgren, R. E., Lowenheim, F. L., Van Wagenen, R. W., 1957, *Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton, Princeton University Press.
- Dezalay, Y., 1992, *Marchands de droit*, Paris, Fayard

- Didelon, C., Grasland, Cl. (dir.), 2006, *Europe in the World*, ESPON Program, project 3.4.1, Rapport destiné à la Commission des Communautés européennes, DG Regio, www.espon.eu/
- Didelon, C., Grasland, C. (dir.), 2007, *Europe in the World*, Paris, CNRS, Diact, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, Université Paris 7 Denis Diderot
- Didelon C., Grasland C., Richard Y. (dir.), 2009, *Atlas de l'Europe dans le Monde*, Paris La documentation française, Montpellier, Reclus
- Dienes, L., 2004, « Observations on the Problematic Potential of the Russian Oil and the Complexities of Siberia », *Eurasian Geography and Economics*, 45, n°5, pp. 319-345
- Dijkink, G.-J., 1996, *National identity and Geopolitical Visions : maps of Pride and Pain*, New York, Routledge
- Diligensky, G. G., 2002, « Zapad i rossiiskoe obshchestvo », *Zapad i zapadnye tsennosti v rossiiskom obshchestvennom soznanii*, Institut de l'Economie mondiale et des Relations internationale de l'Académie des Sciences de Russie, Moscow
- Doise, W., 1990, « Les représentations sociales », dans C. Bonnet, R. Ghiglione, T.F. Richard, *Traité de psychologie cognitive*, Paris, Dunod
- Dollfus, O., 2007, *La mondialisation*, Paris, Les Presses de Sciences Po
- Dolowitz, D., Marsh, D., 2000, « Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making », *Governance*, vol. 13, n°1, pp. 5-24
- Dressler, W. (dir.), 2009, *Eurasie. Espace mythique ou réalité en construction*, Bruxelles, Bruylant
- Drevet, J.-F., 2001, *L'élargissement de l'Union européenne, jusqu'où ?*, Paris, L'Harmattan
- Drweski, B., 1993, *La Biélorussie*, Paris, PUF
- Dubien, A., 2007, « Russie-CEI : le legs Poutine », *Question Internationales*, n°27, pp. 32-41
- Duchêne, 1972, 'Europe's role in world peace', in R. Mayne (ed.), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, London: Fontana, pp. 32-47
- Duchêne, 1973, F., 1973, « The European Community and the uncertainties of interdependence », dans M. Kohnstamm et W. Hager (dir.), *A Nation Writ Large ? Foreign-Policy Problems before the European Community*, Londres, Macmillan
- Durand, C., 2006, « The Come back of the Industrial State in Russia », communication faite au séminaire international La Russie européenne, Université du Littoral Côte d'Opale, Dunkerque ; Gianella, 2006
- Durand, F., Lévy, J., Retaillé, D., 1992, *Le monde, espaces et systèmes*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques
- Durkheim, E., 1895, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, PUF, éd. 1963 ; Durkheim, E., 1968, *Les formes élémentaires de la vie religieuse*, Paris, PUF

- Eckert, D., 2007, *Le monde russe*, Paris, Hachette, 2^e édition
- Eckert, D., Kolossov, V., 1999, *La Russie*, Paris, Flammarion
- Eichengreen, B., Frankel, J. A., 1995, « Economic Regionalism: Evidence From Two Twentieth Century Episodes », *North American Journal of Economic and Finance*, vol. 6, n°2, pp. 89-106
- Elissalde, B., Santamaria, F., Peyralbes, A., 2008, *Lexique de l'aménagement du territoire européenne*, Paris, Editions Tec & Dc, Lavoisier
- Elissalde, B. (dir.), 2009, *Géopolitique de l'Europe*, Paris, Nathan
- Emerson, M., 2009, « Do We Detect Some Neo-Finlandisation in the Eastern Neighbourhood », *CEPS Commentaries*, 2 pages, <http://www.ceps.be/book/do-we-detect-some-neo-finlandisation-eastern-neighbourhood>
- Facon I., 2006, « L'Organisation de coopération de Shanghai. Ambitions et intérêts russes », *Le Courrier des Pays de l'Est*, n° 1055, pp. 26-37
- Faludi, A., Waterhout, B. (2005) The Usual Suspects: the Rotterdam EU Informal Ministerial Meeting on Territorial Cohesion, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol. 96, 3: 328-333
- Fargues, P., 2009, *Migrations méditerranéennes. Rapport 2008-2009*, Florence, European university Institute at the European Union
- Fawcett, L., Hurrell, A., 1995, *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford, Oxford University Press
- Fean, D., 2009, « Du bon usage de l'UE en Géorgie », *Russie.Nei.Visions*, Ifri
- Fennema, M., 1985, « The transnational network », dans F. Stokman, R. Ziegler, J. Scott, *Networks of Corporate Power, a Comparative Analysis of Ten Countries*, Cambridge, Polity Press, pp. 250-255
- Figuière, C., Guilhot, L., 2006a, « Caractériser les processus régionaux : les apports d'une approche en termes de coordination », *Mondes en développement*, n°135, pp. 79-100
- Figuière, C., Guilhot, L., 2006b, « Veille internet : thématique "Intégration régionale" », *Mondes en développement*, n°135, pp. 145-146
- Finnemore, M., Sikkink, K., 1998, "International Norm Dynamics and Political Change", *International Organization*, 52, n°2, pp. 887-917
- Fioramonti, L., Lucarelli, S., 2010, *External Perceptions of the European Union as a Global Actor*, London, Routledge, Garnet Series
- Fishlow, A., Haggard, S., 1992, *The United States and the Regionalization of the World Economy*, Paris, OECD, Development Center on Globalization and Regionalization

- Mathilde, M., Flandreau, M., 2005, “ Monetary Union, Trade Integration, and Business Cycles in 19th Century Europe”, *Open economies review*, vol. 16, pp. 135–152
- Fontagné, L., Zignago, S., 2007, « A Re-evaluation of the Impact of Regional Trade Agreements, *Économie internationale*, n° 109, p. 31-51
- Fontaine, J.M. , Laherrere, J., Perrodon, A., 2002, « Le rebond de la production pétrolière en Russie », *Revue de l'énergie*, n° 538, pp. 421-434
- Foucher, M., 1991, *Fronts et frontières*, Paris, Fayard
- Foucher, M. (dir.), 1998, *Fragments d'Europe*, Paris, Fayard
- Foucher, M., 2000, *La république européenne*, Paris, Belin
- Foucher, M., 2007, « Quelles frontières pour l'Europe ? », dans J. Rupnik, *Les banlieues de l'Europe*, Paris, Les Presses de Sciences Po, pp. 196-203
- Foucher, M. 2007, *L'obsession des frontières*, Paris, Perrin
- Foucher, M., 2008, « Frontières », dans Y. Bertoncini (*et alii*) (dir.), *Dictionnaire critique de l'Union européenne*, Paris, Armand Colin, pp. 195-197
- Foucher, M., 2008, « Is the European Union Viable with 27 Members and More? From Market to Geopolitical Community », *Politique étrangère*, hors série, pp. 79 -91
- Fouquin, M., Siroën, J.-M., 1998, « Régionalisme versus multilatéralisme », *Economie internationale*, n°74, pp. 3-14
- Franck, C., 2008, « L'Union européenne dans les relations internationales. Genèse et développement d'un acteur global », dans C. Franck, G. Duchenne, *L'action extérieure de l'Union européenne. Rôle global, dimension matérielle, aspects juridiques, valeurs*, Actes de la XIe Chaire AGC – Glaverbel d'études européennes, Bruxelles, Louvain, Bruylant Academia, pp. 25-74
- Frankel, J., Stein, E., Wei, S.-J., 1995, « Trading Blocs and the Americas : The Natural, the Unnatural, and the Supernatural », *Journal of Development Economics*, vol. 47, n° 1, pp. 61-95
- Frankel, J.A., Stein, E., Wei, S.-J., 1996. Regional trading arrangements: Natural or supernatural?, *American Economic Review*, vol. 86, n°2, 52-56
- Frankel, J. A. (dir.), 1998, *The Regionalization of the World Economy*, The United Chicago Press, National Bureau of Economic Research Project, Londres, Chicago
- Frémont, A., 1996, *Europe, entre Maastricht et Sarajevo*, Montpellier, Reclus
- Freudenberg M., Gaulier G. and Unal-Kesenci D., 1998, « La régionalisation du commerce international : une évaluation par les intensités bilatérales », Working Paper n° 98-05, CEPII
- Friedmann, J., 1966, *Regional Development Policy. A Case Study of Venezuela*, Cambridge, MIT Press

- Fukuyama, F., 1992, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion
- Galtung, J., 1973, *The European Community: A Superpower in the Making*, London, George Allen & Unwin
- Gamble, A., Payne, A., 1996, *Regionalism and World Order*, Londres, Macmillan
- Gamble, A., 2007, « Regional Blocs, World Order and the New Medievalism », dans M. Telo (dir.), 2007, *European Union and New Regionalism*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 2^e édition, pp. 21-36
- Gaulier, G., Jean, S., Ünal-Kesenci, D., 2004, « Regionalism and the Regionalisation of International Trade », Working Paper n°2004-16, CEPII
- Gelézeau, V., 2008, « Géographie de la Corée, civilisations et aires culturelles, dans Thierry Sanjuan, *Carnets de terrain. Pratique géographique et aires culturelles*, Paris, L'Harmattan, pp. 117-144
- GEMDEV, 1999, *Mondialisation. Les mots et les choses*, Paris, Karthala
- Géneau de la Marlière, I., Staszak, J.-F., *Principes de géographie économique*, Paris, Bréal, 2000
- George, P., 1962, *L'URSS*, Paris, PUF
- Ghorra-Gobin, C., 2006, *Dictionnaire des mondialisations*, Paris, Armand Colin
- Gianella, C., Tompson, W., 2006, *OECD Economic Surveys. Russian Federation*, Paris, OCDE
- Giblin, B., 2008, « Editorial », *Hérodote*, n°130, pp. 3-16
- Girault, C., 2009, « Intégration et coopération régionale en Amérique du Sud », dans C. Girault, *Intégrations en Amérique du Sud*, Paris, Presses de la Sorbonne nouvelle, pp. 39-61
- Goldgeier, J. M., McFaul, M., 1992, « A tale of two worlds: core and periphery in the post-cold war era », *International Organization*, n°46, pp. 467-491
- Gomart, T., 2003, « Vladimir Poutine ou les avatars de la politique étrangère russe », *Politique étrangère*, vol. 68, n°3-4, pp. 789-802
- Gomart, T., 2006, « Quelle influence russe dans l'espace post-soviétique ? », *Le Courrier des Pays de l'Est*, n°1055, pp. 4-13
- Gomart, T., 2006, « Politique étrangère russe: l'étrange inconstance », *Politique étrangère*, n°1, pp. 25-36
- Gomart, T., 2006, « L'UE et la Russie : un équilibre à trouver entre géopolitique et régionalisme », *Russie.Nei/Visions*, n°106, Ifri
- Gomart, T., 2007, « Russie : espace-temps perdu, espace-temps retrouvé », *Politique étrangère*, hors-série, pp. 5-22

- Gomart, T., 2008, « Russia Alone Forever? The Kremlin's Strategic Solitude », *Politique étrangère*, hors série, pp. 23-33
- Gonon, E., Lasserre, F., 2008, *Manuel de géopolitique*, Paris, Armand Colin
- Gottmann, J., 1962, *A Geography of Europe*, New York, Henry Holt
- Goujon, A., 2005, « Nationalisme et identité en Biélorussie », *Cahiers de Chaillot*, n°85, pp. 13-24
- Grant, R., Nijman, J., 1997, « Historical Changes in United States and Japanese Foreign Aid to the Asia-Pacific Region », *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 87, pp. 32-51
- Greene Cowles, M., 1997, « L'eupéanisation de l'action politique des multinationales », *Politique étrangère*, n°2, pp. 309-324
- Grieco, J. M., 1997, « Systemic Sources of Variation in Regional Institutionalization in Western Europe, East Asia, and the Americas », dans E. D. Mansfield, H. V. Milner (ed.), *The Political Economy of Regionalism*, New York, Columbia University Press, pp.164-187
- Grimberg, I., 2009, « La recherche d'une identité qui se dérobe : les sources slavophiles de l'eurasisme », dans W. Dressler, *Eurasie. Espace mythique ou réalité en construction ?*, Bruxelles, Bruylant, pp. 49-68
- Guérin, E., 2008, « Bailleurs émergents : où en est la Chine en Afrique ? », *Afrique contemporaine*, n°228, pp. 105-118
- Guichonnet, P., Raffeston, C., 1974, *Géographie des frontières*, Paris, PUF
- Gunning, J. W., 2005, « Pourquoi donner de l'aide ? », *Revue d'économie du développement*, n°2-3, pp. 7-51
- Haas, E., 1958, « The Challenge of Regionalism », *International Organization*, vol. 12, n°4, pp. 440-458
- Haas, E., 1970, « The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing », *International Organization*, vol. 24, n°4, pp. 607-646
- Haas, E., 1975, *The Obsolescence of Regional Integration Theory*, Berkeley, University of California, Institute of International Studies
- Haggard, S., 1997, « Regionalism in Asia and the Americas », dans E. D. Mansfield et H. V. Milner (dir.), *The Political Economy of Regionalism*, New York, Columbia University Press, pp. 20-49
- Halbert, L., 2005, « Villes, réseaux et mondialisation », *Cahiers Français*, n° 328, pp. 18-23
- Hauser, H., 1924, *La question du régionalisme*, Paris, Alcan
- Helly, D., 2005, « Les modes d'action extérieure de l'Union européenne dans le Caucase du Sud », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°2, pp. 243-268
- Helly, D., Petiteville, F., 2005, *L'Union européenne, acteur international*, Paris, L'Harmattan

- Herm, A., 2008, "Recent Migration Trends : Citizens of EU Member States Become ever More Mobile while EU Remains Attractive to Non EU Citizens", *Eurostat. Statistics in Focus*, n°98
- Hettne, B., 1994 « The regional factor in the formation of a new World Order », dans Y. Sakamoto (dir.), *Global transformation*, Tokyo, UN University Press, 1994
- Hettne, B., 1999, « Globalization and the New Regionalism », dans Hettne, B., Inotai, A., Sunkel, O. (ed.), 1999, *Globalism and the New Regionalism*, Helsinki, United Nations University, World Institute for Development Economics Research, pp. 1-24
- Hettne, B., Söderbaum, F., 1998, « The New Regionalism Approach », *Politeia*, vol. 17, n°3, pp. 6–22
- Hettne, B., Söderbaum, F., 2000, « Theorizing the Rise of Regionness », *New Political Economy*, vol. 5, n° 3, pp. 457-474
- Hettne, B., Söderbaum, F., 2000, « Theorising the rise of regionness », *Politikon. South African Journal of Political Studies*, vol. 33, n°1, pp. 113-124
- Hill, C., 1993, « The Capability-Expectations Gap, or Conceptualising Europe's International Role », *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n°1, pp. 305-328
- Hoffmann, S., 1990, « A New World and its Troubles », *Foreign Affairs*, vol. 69, n°4, pp. 115-122
- Hoffmann, S., Keohane, R. O. (dir.), 1991, *The New European Community: Decision Making and Institutional Change*, Boulder, Colorado, Westview Press
- HUET, A., 2002, « Hydrocarbures en Asie centrale. L'émergence d'un nouveau pôle énergétique », *Le Courrier des Pays de l'Est*, n° 1027, pp. 24-39
- Huntington, S., 1997, *Le choc des civilisations*, Paris, Odile Jacob
- Hurrell, A., 1995, « Explaining the resurgence of regionalism in world politics », *Review of International Studies*, vol. 21, n°4
- Jeandesboz, J., 2007, « Définir le voisin. La genèse de la politique européenne de voisinage », *Cultures et Conflits*, n°66, 16 pages, <http://conflits.revues.org/index2441.html>
- Jodelet, D., 1984, « Représentations sociales : phénomènes, concept et théories », dans S. Moscovici, *Psychologie sociale*, Paris, PUF, pp. 361-382
- Jodelet, D., 1997, « Représentations sociales : un domaine en expansion », dans D. Jodelet, *Les représentations sociales*, Paris, PUF, pp. 47-78
- Juillard, E., 1962, « La région : essai de définition », *Annales de géographie*, n°386, pp. 483-499
- Kap-Herr, A. von, Moreau, J., 2008, « Les aides publiques au développement en France et en Allemagne », *Visions franco-allemandes*, n°13, Ifri
- Kappeler, A., 1997, *Petite histoire de l'Ukraine*, Paris, Institut d'Etudes slaves

- Kébabdjian, G., 1999, *Les théories de l'économie politique internationale*, Paris, Seuil
- Kelley, J., 2006, « New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms Through the New European Neighbourhood Policy », *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n°21, pp. 29-55
- Kennan, G., 1947, « The Sources of Soviet Conduct », *Foreign Affairs*, vol. 25, n°4, pp. 566-582
- Keohane & Nye, *Power and Interdependence*, New York, Adison Wesley, 1977
- Kindelberger, C. P., 1973, *The World in Depression, 1929-1939*, Londres, Allen Lane
- Koch, A., Fuchs, G., 2000, « Economic Globalization and Regional Penetration: The Failure of Networks in Baden-Wurttemberg », *European Journal of Political Research*, n°37, pp. 57-75
- Kolossov, V., 2002, *Mir glazami rossiyan: Obchtchesvennoe mneniyei vnechnaya politika*, Moscou, Fondation pour l'opinion publique, FOM
- Kolossov, V., 2003, « High and Low Geopolitics: Images of Foreign Countries in the Eyes of Russian Citizens », *Geopolitics*, vol. 8, n°1, pp. 121-148
- Kolossov, V., 2005, « Etude des frontières. Approches post modernes », *Diogène*, n° 210, pp. 13-27
- Kolossov, V., 2006, « Les nouvelles frontières de la Russie et les perspectives de la coopération transfrontalière », dans J.-M. Décroly, H. Nicolai (dir.), *Mutations des territoires dans le monde à l'aube du XXIe siècle*, Paris, L'Harmattan, pp. 59-78
- Kolossov, V. (dir.), 2007, *La Russie. Espaces, villes, réseaux*, Nantes, éditions du Temps
- Kolossov, V., Borodulina, N., 2004, « Politicheskie predpochtenia izbiratelei krupnykh gorodov Rossii: tipy i ustoychivost », *Polis*, n°6, pp. 70-92
- Kolossov, V., Borodoulina, N., 2009, « Le dilemme "circulation – sécurité" dans les régions frontalières. Le cas Union européenne – Russie, dans S. Rosière (et alii) (dir.), *Penser l'espace politique*, Paris, Ellipses, pp. 251-269
- Krifa-Schneider, H., Bauduin, N., 2007, « Dynamique et déterminants des investissements directs étrangers en Russie », *Innovations*, n°26, pp. 155-175
- Krugmann, P., 1979, « A Model of Innovation, Technology Transfer and the World Distribution of Income », *The Journal of Political Economy*, vol. 87, n°2, pp. 253-266
- Krugman, P., 1993, « The narrow and broad arguments for free trade », *American Economic Review*, vol. 82, n°2, pp. 362-366
- Krugman, P. R., Obstfeld, M., 1995, *Economie internationale*, Bruxelles, Paris, De Boeck
- Kupchan, C., 1997, « Regionalizing Europe's Security : The case for a New Mitteleuropa », dans E. Mansfield, H. Milner, *The Political Economy of New Regionalism*, New York, Columbian UP, pp. 209-238

- Kupchan, C., 1998, « After Pax Americana: Benign Power, Regional Integration, and the Sources of a Stable Multipolarity », *International Security*, vol. 23, n°2, pp. 40-79
- Kurth, J., 1996, « America's Grand Strategy: A Pattern of History », *National Interest*, n°43, pp. 3-19
- Lacoste, Y., 1993 (dir.), *Dictionnaire de géopolitique*, Paris, Flammarion
- Lacoste, Y., 2005, « Limites futures de l'ensemble européen et soudaine restriction européenne », *Hérodote*, n°118, pp. 5-11
- Laïdi, Z., 2005, *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Paris, Les Presses de Sciences Po
- Lapkin, V. V., Pantin, V. I., 2002, « Obrazy Zapada v soznanii postsovestkogo cheloveka », dans *Obshchestvennopoliticheskie sily Rossii i Zapada i problemy globalizatsii*, Institut de l'Economie mondiale et des Relations internationale de l'Académie des Sciences de Russie, Moscow
- Laponche, B., 2003, « Les perspectives énergétiques de la Russie et le dialogue Union européenne - Russie sur l'énergie », *Revue de l'énergie*, n° 548, pp. 429-437
- Laruelle, M., 2001, « Le néo-eurasisme russe. L'empire après l'empire ? », *Cahiers du monde russe*, vol. 42, n°1, pp. 71-94
- Lavenex, S., 2004, « EU external governance in 'wider Europe' », *Journal of European Public Policy*, vol. 11, n°4, pp. 680-700
- Lavenex, S., Merand, F., 2007, « Nouveaux enjeux sécuritaires et gouvernance externe de l'Union européenne », *Politique européenne*, n° 22, pp. 5-14
- Lazega, E., 1994, « Analyses de réseaux et sociologie des organisations », *Revue française de sociologie*, vol. 35, pp. 293-320
- Le Cacheux, J., 2002, « Mondialisation économique et financière : de quelques poncifs, idées fausses et vérités », *Revue de l'OFCE*, n°83 bis, pp. 19-46
- Lechevallier, A., Moreau, J., Pacquement, F., 2007, *Mieux gérer la mondialisation. L'aide publique au développement*, Paris, Ellipses
- Lepesant, G., 2004, « Les marges orientales de l'Union européenne à 25 », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1042, pp. 4-19
- Lepesant, G., 2005, *L'Ukraine dans la nouvelle Europe*, Paris, CNRS Editions
- Lequesne, C., 1996, « La Commission européenne entre autonomie et dépendance », *Revue française de science politique*, vol. 46, n°3, pp. 389 – 408
- Lequesne, C., Smith, A., 1997, « Union européenne et science politique : où en est le débat théorique », *Cultures et conflits*, n°28, pp. 7-31
- Lestrangé, C. de, Paillard, C.A., Zelenko, P., 2005, *Géopolitique du pétrole*, Paris, Editions Technip

- Lévy, J., 1997, *L'Europe. Une géographie*, Paris, Hachette
- Lévy, J. (dir.), 2008, *L'invention du Monde. Une géographie de la mondialisation*, Paris, les Presses de Sciences Po
- Lévy, L., Lussault, J., 2003, *Dictionnaire de géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin
- Light, M., 2006, « La galaxie CEI 1991-2006 », *Le Courrier des Pays de l'Est*, n° 1055, pp. 14 à 25
- Lippert, B., 2008, « La politique européenne de voisinage. Perspectives externes et internes », *Politique étrangère*, n° 1, pp. 39-50
- Locatelli, C., 2007, « Les stratégies d'internationalisation de Gazprom », *Le Courrier des Pays de l'Est*, n° 1061, pp. 32-46
- Lorot, P., 2001, *Dictionnaire de la mondialisation*, Paris, Ellipses
- Lorot, P., 1995, *Histoire de la géopolitique*, Paris, Economica
- Lydolph, P., 1963, *Geography of the USSR*, London, John Wiley
- Lynch, D., 2005, « Voisinage commun ou nouvelle ligne de front ? Le carrefour de la Moldavie », *Russie.Nei.Visions*, n°2, Ifri
- Lynch, D., 2006, « Russian Perceptions of the CFSP/ESDP », Institute for security Studies, Analysis Paper, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/analy145.pdf>
- Macias, M.C., 2008, « Coopération à la frontière Mexique – Etats-Unis. L'intégration sous surveillance », dans F. Taglioni et JM. Théodat (dir.), *Coopération et intégration. Perspectives panaméricaines*, Paris, L'Harmattan, collection « Géographie et cultures »
- Ma Mung, E., 2000, *La Diaspora chinoise. Géographie d'une migration*, Paris, Géophrys
- Manners, I., 2002, « Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n°2, pp. 235-258
- Manners, 2006, « Normative Power Europe : Beyond the Crossroads », *Journal of European Public Policy*, vol. 13, n°2, pp. 182-199
- Mansfield, E. D., Milner, H. V., 1997, 1997, *The Political Economy of Regionalism*, New York, Columbia University Press
- Mansfield, E. D., Milner, H. V., 1999, « The New Wave of Regionalism », *International Organization*, n°53, pp. 589-627
- Manzagol, C., 2003, *La mondialisation*, Paris, Colin
- Marchand, P., 2007a, *Géopolitique de la Russie*, Paris, Ellipses

- Marchand, P., 2007b, *Atlas géopolitique de la Russie. Puissance d'hier, puissance de demain ?*, Paris, Autrement
- Marchand, M. H., Bóás, M., Shaw, T. M., 1999, « The Weave-World: Regionalisms in the South in the New Millenium », *Third World Quarterly*, vol. 20, n°5, pp. 1061-1070
- Marin, A., 2000, « Dix ans de relations russo-baltes. Entre ingérence et recherche de stabilité régionale », *Courrier des Pays de l'Est*, n°1003, pp. 4-16
- Marin, A., 2005, « Du bon voisinage en relations internationales. La frontière finno-russe, laboratoire et modèle de coopération en Europe », *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, vol. 36, n°3, pp. 109-136
- Marin, A., 2009, « Argument baltique : faux prétexte et modèle juste », *Outre Terre*, vol. 3, n°23, pp. 347-362
- Marin, A., 2009, « A quoi bon des Eurorégions ? Conceptions russes de la coopération transfrontalière », Ceri-SciencePo, <http://www.ceri-sciences-po.org>
- Marples, D. R., 1998, « National Consciousness in Belarus : the Soviet Period and Beyond », *Belarussian Review*, vol. 10, n°3, page 11
- Mashayeki, M., Ito, T. (dir.), 2005, *Multilateralism and Regionalism. The New Interface*, New York, Geneva, UNCTAD
- Maurel, M.-C., 1982, *Territoire et stratégies soviétiques*, Paris, Economica
- Maurel, M., 1998, *Régionalisme et désintégration en Europe centrale et orientale*, Paris, Editions du CNRS
- Maurel, M., Flandreau, M., 2005, "Monetary Union, Trade Integration and Business Cycles in 19th Europe", *Open Economies Review*, vol. 16, n°2, p. 135-152
- Mc Callum, J., 1995, "National borders matters: Canada-US regional trade patterns", *American Economic Review*, vol. 85, n°3, pp. 615-623
- Meining, D. W., 1956, « Culture Blocs and Political Blocs: Emergent Patterns in World Affairs », *Western Humanitarian Review*, n°10, pp. 203-222
- Mény, Y., Muller, P., Quermonne, J.-L., 1995, *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan
- Michalak, W., Gibb, R., 1997, « Trading Blocs and Multilateralism in the World Economy », *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 87, n° 2, pp. 264-279
- Michalet, C.-A., 2004, *Qu'est-ce que la mondialisation ?*, Paris, La Découverte
- Michelelmann, H., 1978, *Organisational effectiveness in a multinaitonal bureaucracy*, Farnborough, Saxon House
- Milov, V. , 2006, « Le dialogue énergétique UE-Russie : concurrence contre monopole », *Russie.NEI.Visions*, n°93, IFRI

- Milov, V., Allevione, J., 2007, « Le dialogue énergétique Union européenne-Russie : concurrence contre monopoles », *Politique étrangère*, hors-série, pp. 221-230
- Minassian, G., 2008, « L'Arménie, avant poste russe au Caucase ? », *Russie.Nei.Visions*, n°27, Ifri
- Mistral, J., 1978, « Compétitivité et formation de capital en longue période », *Economie et Statistique*, n°97, p. 3-23
- Mittelman, J., 1996, « Rethinking the new regionalism in the context of globalization », *Global Governance*, vol. 2, n°2, pp. 189-213
- Mittleman, J., 1999, « Rethinking New Regionalism », dans B. Hettne, A. Inotai, O. Sunkel, *Globalism and the New Regionalism*, New York, Palgrave, pp. 25-53
- Mitrany, D., 1943, *A Working Peace System – An Argument for the Functional Development of International Organization*, Chicago, Quadrangle Books
- Monaghan, A., Rossini, A., 2007, « La Russie, l'OTAN et l'Union européenne : triangle de sécurité européenne ou nouvelle « Entente » ? », *Politique étrangère*, hors série, pages 207 à 220
- Monnet, J., 2007, *Mémoires*, Paris, Livre de Poche
- Moravcsik, A., 1993, « Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach », *Journal of Common Market Studies*, n°31, pp. 473-524
- Moreau-Defarges, P., 2005, *Introduction à la géopolitique*, Paris, Seuil
- Morgenthau, H. J., 1985, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New York, Alfred Knopf, 6e édition
- Moscovici, S., 1961, *La psychanalyse, son image et son public*, Paris, PUF
- Moscovici, 1997, « Des représentations collectives aux représentations sociales : éléments pour une histoire, dans Jodelet, *Les représentations sociales*, pages 79-103
- Mosella, 2002, actes du colloque « Entre espace Schengen et élargissement à l'Est : les recompositions territoriales de l'Union européenne », volume 27, n° 3-4
- Mucchielli, J.-L., 2005, *Relations économiques internationales*, Paris, Hachette
- Mundell, R. A., 1961, "A Theory of Optimum Currency Areas", *American Economic Review*, vol. 51, n°4, pp. 657-665
- Musset, 2009 (dir.), *Géopolitique des Amériques*, Paris, Nathan
- Newfarmer, R. (dir.), 2005, *Global Economic Prospects. Trade, Regionalism and Development*, Washington D.C., The International Bank for Reconstruction and Development/ World Bank
- Nicolas, F., 2003, « A l'heure de la mondialisation. Mondialisation et intégration régionale, des dynamiques complémentaires », dans *Cahiers français*, n°317, pp 59-63

- Nies, S., 2008, *Pétrole et gaz vers l'Europe*, Paris, Les études de l'Ifri
- Nikonov, V., 2001, « La Russie et l'Occident. Des illusions au désenchantement », *Critique internationale*, n°12, pp. 175-19
- Nye, J. S., 1968, « Comparative Regional Integration: Concept and Measurement », *International Organization*, vol. 22, n°4, pp. 855-880
- Nye, J. S., Keohane, R. O., 1971, « Transnational Relations and World Politics: A Conclusion », *International Organization*, vol. 25, n°3, pp. 721-748
- Nye, J. S., Keohane, R. O., 1971, « Transnational Relations and World Politics: An Introduction », *International Organization*, vol. 25, n°3, pp. 329-349
- Nye, J., « Soft Power », *Foreign Policy*, n°80, 1990, pp. 153-171
- Nye, J., 1990, *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books
- O'Loughlin, J., Anselin, L., 1996, « Geo-economic Competition and trade-Bloc Formation: United States, German and Japanese Exports, 1968-1992 », *Economic Geography*, vol. 72, n°2, pp. 131-160
- O'Loughlin, J., Van der Wusten, H., 1990, « The Political Geography of Panregions », *Geographical Review*, n°80, pp. 1-20
- O'Loughlin, J., O'Thuatail, G., Kolossov, V., 2005, « Russian geopolitical culture and public opinion : the masks of Proteus revisited », *Transactions, Insitute of British Geographers*, vol. 30, n°3, pp. 322-335
- O'Loughlin, J., Talbot, P. F., 2005, « Where in the World is Russia? Geopolitical Perceptions and Preferences of Ordinary Russians », *Eurasian Geography and Economics*, vol. 46, n°1, pp. 23-50
- Organisation de Coopération et de Développement Economique, 2008, *Fédération de Russie. Renforcer le cadre politique pour l'investissement*, Examens de l'OCDE des politiques de l'investissement, Paris, OCDE
- O'Thuatail, G., Agnew, P., 1992, « Geopolitics and Discourse. Practical Geoplitical Reasoning in Amercian Foreing Policy », *Political GeographyQuarterly*, n°11, pp. 190-204
- O'Thuatail, G., 1996, *Critical Geopolitics. The Politics of Writing Global Space*, Minneapolis, University of Minnesota
- Ohmae, K., 1985, *Triad Power. The Coming Shape of global Competition*, New York, The Free Press, Mc Kinsey & Company
- Orcier, P., 2005, *Atlas de la Lettonie*, Riga, Zvaigzne ABC
- Ortége, M. (dir.), 2004, *Global Views on the European Union*, *Cahiers de Chaillot*, n°72

- Ortéga, M., 2004, « Region-building in Europe and across the World », dans M. Ortéga (dir.), 2004, *Global Views on the European Union*, numéro spécial des *Cahiers de Chaillot*, n 72, pp. 117-130
- Oye, K. A., 1992, *Economic discrimination and Political Exchange : World Political economy in the 1930s and 1980s*, Princeton, Princeton UP
- Pace, M., 2005, « The Construction of EU Normative Power », *Journal of Common Market Studies*, vol. 45, n 5, pp. 1041-1064
- Paillard, C.-A., 2007, « Gazprom : mode d'emploi pour un suicide énergétique », *Russie.Nei.Visions*, Ifri
- Paulin, F., 1999, « L'effet de taille à travers les unions douanières », *Région et Développement*, n 9, pp. 201-216
- Péchoux, P.-Y., 2004, « Des frontières pour l'Europe ? », dans Gilles P cout, *Penser les frontières de l'Europe du XIXe au XXIe siècle*, Paris, PUF, Editions ENS rue d'Ulm, pp. 119-136
- Perroux, F., 1991, « Intégration  conomique. Qui intègre ? Au bénéfice de qui s'opère l'intégration ? », dans F. Perroux, *L' conomie du XXe siècle, Œuvres complètes*, volume 5, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, pp. 675-701
- Petit, P., 2005, « Mondialisation et régionalisation : une analyse comparative de la construction des rapports internationaux en Europe et en Asie de l'est », *Région et Développement*, n 22, pp. 39-83
- Petiteville, F., 2002, « L'Union européenne, acteur international global ? Un agenda de recherche », *La Revue internationale et stratégique*, n 47, pp. 145-157
- Petiteville, F., 2006, *La politique internationale de l'Union européenne*, Paris, Les Presses de Sciences Po
- Pinchemel, Ph. et G., 1997, *La face de la Terre*, Paris, Armand Colin, 2  édition
- Pomfret, R. W. T., 1988, *Unequal Trade: The economics of Discriminatory in International Trade Policies*, Oxford, Basil Blackwell
- Poon, 1997, « Inter-Country Trade Patterns in Europe and the Asia-Pacific: Regional Structure and Extra- Regional Trends », *Geografiska Annaler, Series B, Human Geography*, vol. 79, n 1, pp. 41-55
- Poon, J. P. H., Thompson, E. R., Kelly, P. F., 2000, « Myth of the Triad? The Geography of Trade and Investment 'Blocs' », *Transactions of the Institute of British Geographers, New Series*, vol. 25, n  4, pp. 427-444
- Popescu, N., 2006, « Russia's soft power ambition », *Policy Brief*, Center for European Policy Studies, n 115
- Posen, B., Ross, A., 1996-1997, « Competing Visions for US Grand Strategy », *International Security*, vol. 21, n 3, pp. 5-53
- Posner, M., 1961, « International Trade and Technical Change », *Oxford Economic Paper*, vol. 13, n 3, pp. 323-341

- Postel-Vinay, K., 1998, « La transformation spatiale des relations internationales », dans M.-C. dans Smouts, *Les nouvelles relations internationales*, Paris, Les Presses de Sciences Po, pp. 163-182
- Prebish, R., 1963, *Towards a Dynamic Development Policy for Latin America*, Commission des Nations Unies pour l'Amérique latine
- Prescott, John R.V., 1978, *Boundaries and frontiers*, Londres, Allen and Unwin
- Raballand, G., 2002, « Une approche géoéconomique du bassin de la mer Caspienne », Document de travail de l'Ifri, www.ifri.org
- Radvanyi, J., 1982, *Le Géant aux paradoxes*, Paris, Éditions sociales
- Radvanyi, J., 1997 (dir.), *De l'URSS à la CEI. 12 Etats en quête d'identité*, Paris, Armand Colin
- Radvanyi, J., 2004 (dir.), *Les Etats postsoviétiques*, Paris, Armand Colin
- Radvanyi, J., 2004, « Nouvelle Russie : une identité territoriale inquiète », dans Y. Richard et A.-L. Sanguin, *L'Europe de l'Est quinze ans après la chute du mur*, Paris, L'Harmattan, pp. 189-202
- Radvanyi, J., 2007, *La nouvelle Russie*, Paris, Armand Colin
- Rainelli, M., 2003, *Le commerce international*, Paris, La Découverte
- Ratti, R., 1992, *Théorie du développement des régions-frontières*, Centre de Recherches en Economie de l'Espace, Université de Fribourg
- Regnault, H., 2008, « Multilatéralisme et accords préférentiels : la fin de l'exception asiatique », *Monde en Développement*, vol. 36, n°144, p. 75-90
- Rey, V., 1996, « Un espace entre deux », dans R. Brunet (dir.), *Europes orientales, Russie, Asie centrale, Géographie universelle*, Paris, Montpellier, Belin., Reclus, pp. 10-28
- Reynaud, A., 1981, *Société, espace et justice* Paris, PUF
- Richard, Y., 1997, « L'Europe médiane. Présentation historique et culturelle », dans B. Dumortier, *L'Europe médiane en mutation*, Paris, éditions du Temps, pp. 11-38
- Richard, Y., 2002, *La Biélorussie. Une géographie historique*, Paris, L'Harmattan
- Richard, Y., 2006, Russia and Europe :The Scales and Geographies of a Complex Neighbourhood Relation », dans C. Didelon, C. Grasland (dir.), *Europe in the World*, vol. 3, Case studies, pp. 108-138
- Richard, Y. 2009, « Les pays baltes entre littoralisation et métropolisation », dans B. Semmoud (dir.), *Mers, détroits et littoraux. Charnières ou frontières des territoires*, Paris, L'Harmattan
- Richard, Y. 2009, « L'Union européenne et ses frontières. Un défi aux approches théoriques des frontières », dans S. Rosière, K. Cox, C. Dahlman, S. Vacchiani-marcuzzo, *Penser l'espace politique*, Paris, Ellipses, pp. 234-254

- Richard, Y. 2009, « Les pays baltes entre littoralisation et métropolisation », dans B. Semmoud (dir.), *Mers, détroits et littoraux. Charnières ou frontières des territoires*, Paris, L'Harmattan, pp. 67-82
- Richard, Y., Zanin, C., 2007, « La Russie et l'Europe : une intégration économique encore à venir ? », *Cybergéo*, article 402, 2 octobre 2007
- Richard, Y., Zanin, C., 2009, « L'Europe dans la régionalisation de l'espace mondial », *Géocarrefour*, vol. 84, n°3, pp. 137-149
- Rodrigue, J.-P., 2000, *L'espace économique mondial. Les économies avancées et la mondialisation*, Presses Universitaires Québec, Québec
- Romer, J.-C., 1999, *Géopolitique de la Russie*, Paris, Economica
- Rosecrance, 1998, « The European Union: a new type of international actor », dans J. Zielonka (dir.), *Paradoxes of European Foreign Policy*, The Hague, Kluwer Law International, pp. 15-23
- Rosière, S. (dir.), 2008, *Dictionnaire de l'espace politique*, Paris, Armand Colin
- Royer, L., 2005, « La Russie et la construction européenne », *Hérodote*, n°118, pp. 156-174
- Rucker, L., 2003, « La politique étrangère russe. A l'Ouest, du nouveau ! », *Le Courrier des Pays de l'Est*, n°1038, pp. 24 à 41
- Rupnik, P., 2007, *Les banlieues de l'Europe*, Paris, Les Presses de Sciences Po
- Russett, B., 1967, *International Regions and International System. A Study in Political Ecology*, Chicago, Rand Mc Nally and Co
- Rynning, S., 2005, « Return of the jedi : realism and the study of the european union », *Politique européenne*, vol. 3, n° 17, pp. 10 à 33
- Sachwald, F., 1997, « La mondialisation comme facteur d'intégration régionale », *Politique étrangère*, vol. 62, n°2, pp. 257-264
- Sagers, M., 2001, « Developments in Russian Crude Oil Production in 2000 », *Post Soviet Geography and Economics*, n°3, pp. 153-201
- Sanguin, A.-L., 1993, *Vidal de la Blache. Un génie de la géographie*, Paris, Belin
- Sanjuan, T., 2000, *La Chine. Territoire et société*, Paris, Hachette
- Sanjuan, T., 2007, *Atlas de la Chine*, Paris, Autrement
- Sanjuan, T. (dir.), 2008, *Carnets de terrain. Pratique géographique et aires culturelles*, Paris, L'Harmattan
- Sanjuan, T., Trolliet, P., 2010, *La Chine et le monde chinois*, Paris, Armand Colin

- Santander, S., 2001, « Entre globalisation et régionalisme. La stratégie de coopération inter-régionale Union européenne – MERCOSUR », *Annuaire français des relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, pp. 524-535
- Santander, S., Teló, M., 2000, « Le néo-régionalisme et l'UE dans le cadre de la globalisation », dans P. Magnette et E. Remacle, *Le Nouveau modèle européen*, vol. 2, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles
- Sassen, S., 1991, *The Global City*, New York, London, Tokyo, Princeton, Princeton University Press, 2001
- Sassen, S., 2004, « Introduire le concept de ville globale », *Raisons politiques*, n° 15, août 2004, p. 9-23
- Saurugger S., 2008, « Avons-nous besoin d'une sociologie des relations internationales pour analyser l'intégration européenne ? », *Politique européenne*, n° 25, p. 193-216
- Saurugger Sabine et Yves Surel, 2006, « L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 13, n° 2
- Sebillé-Lopez, P., 2006, *Géopolitiques du pétrole*, Paris, Armand Colin
- Sedov, L., 2007, « Les Russes et leurs « frères slaves ». Ukrainiens et Biélorusses », *Études*, vol. 407, n° 7-8, pp. 20 à 28
- Senarclens, P. de, 2005, *La mondialisation*, Paris, A. Colin
- Sheer, J., 2005, « L'Ukraine et sa sécurité », dans G. Lepesant, 2005, *L'Ukraine dans la nouvelle Europe*, Paris, CNRS Editions, pp. 119-176
- Simon, G., 2002, « Penser globalement les migrations », *Projet*, n°272, pp. 37-45
- Simon, G., 2008, *La planète migratoire dans la mondialisation*, Paris, Armand Colin
- Sindjoun, L. Vennesson, P., 2000, « Unipolarité et intégration régionale : l'Afrique du Sud et la « renaissance africaine », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 6, p. 915 - 940
- Siroën, J.-M., 2000, *La régionalisation de l'économie mondiale*, Paris, La Découverte
- Sjöstedt, G., 1977, *The External Role of the European Community*, Westmeand, Saxon House
- Sjursen, 2006a « The EU as a “normative” power: how can this be? », *Journal of European Public Policy*, vol. 13, n°2, pp. 235–51
- Sjursen, 2006b, “What Kind of Power?”, *Journal of European Public Policy*, vol. 13, n°2, pp. 169–181
- Skinner, G. W., 1977, *The City in the Late Imperial China*, Stanford (CA), Stanford University Press
- Smith, M., 1996, « The European Union as Changing Europe: Establishing the Boundaries of Order », *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n°1, pp. 5-27

- Smith, M. E., 2003, *European foreign and Security Policy. The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge, Cambridge UP
- Smouts, M.-C., 1998, *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Les Presses de Sciences Po
- Smouts, M.-C., 1997, « La région comme nouvelle communauté imaginaire ? », dans P. Le Gales, C. Lequesne, *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, pp. 37-45.
- Sokoloff, G., 1996, *La puissance pauvre. Une histoire de la Russie de 1815 à nos jours*, Paris, Fayard
- SOPEMI, 2007, *Perspectives des migrations internationales*, Paris, OCDE
- SOPEMI, 2008, *Perspectives des migrations internationales*, Paris, OCDE
- Strange, S., 1994, *States and Markets*, London, Pinter, 2^e édition
- Taglioni, F., Théodat, J.-M. (dir.), 2007, *Coopération et intégration. Perspectives panaméricaines*, Paris, L'Harmattan
- Taillard, C. (dir.), 2004, *Intégrations régionales en Asie orientale*, Paris, les Indes savantes
- Taylor, P., 2004, « La régionalité dans le réseau des villes mondiales », *Revue internationale des sciences sociales*, n°181, pp. 401-415
- Telo, M. (dir.), 2007, *European Union and New Regionalism*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 2^e édition
- Telo, M. (dir.), 2007, *European Union and New Regionalism. Regional Actors and Global Governance in a Post Hegemonic Era*, 2e edition, Aldershot, Burlington, Ashgate
- Teurtrie, D., 2008, « La stratégie de la Russie dans l'exportation de ses hydrocarbures : contrôle et diversification », *Flux*, n° 71, pp. 24 à 36
- Thébaud, V. (et alii), 2006, *Géopolitique de l'Europe*, Paris, Nathan
- Thiesse, A.-M., 2001, *La création des identités nationales*, Paris, Seuil
- Thompson, W., 1973, « The Regional Subsystem : A Conceptual Explication and Propositional Inventory », *International Studies Quarterly*, vol. 17, n°1, pp. 89-117
- Thorez, J., 2007, « L'essor des migrations de travail entre l'Asie centrale et la Russie », *Espaces, population et sociétés*, n°1, pp. 59-71
- Thumann, M., 2006, « Diversification des sources. La meilleure stratégie pour les relations énergétiques Russie – UE », *Russie.Nei.Visions*, Ifri
- Tinbergen, J., 1962, *Shaping the World Economy*, New York: The Twentieth Century Fund

- Tingy, A. de, 2001, « Vladimir Poutine et l'Occident. L'heure est au pragmatisme », *Politique étrangère*, vol. 66, n°3, pp. 515-533
- Tinguy, A. de, 2004, *La grande migration : la Russie et les Russes depuis l'ouverture du rideau de fer*, Paris, Plon
- Tinguy, A. de, 2007, « La sortie de l'empire : le poids de l'héritage », *Questions internationales*, n°27, pp. 6-19
- Tinguy, A. de (dir.), 2008, *Moscou et le monde*, Paris, Autrement
- Tinguy, A. de, 2009, « Syndrome post-impérial et volonté de puissance », *Projet*, n°309, pp. 10-17
- Tocci, N. (dir.), 2008, « The European Union as a Normative as a foreign Policy Actor », *Thinking Ahead for Europe Papers*, Centre for European Policy Studies
- Trenin, D., 2006, « Russia leaves the West », *Foreign Affairs*, vol. 85, n°4, <http://www.gwu.edu/~power/literature/dbase/trenin4.pdf>
- Tsankova, V., 2005, « Les mécanismes internes de l'intégration européenne et le défi de l'élargissement vers l'Europe centrale et orientale », dans D. Van Eeuwen, M. Duquette, *Les nouveaux espaces de l'intégration. Les Amériques et l'Union européenne*, Paris, Karthala, pp. 215-252
- Tsygankov, A., 1997, « From Liberal Internationalism to Revolutionary Expansionism: The Foreign Policy Discourse of Contemporary Russia », *Mershon International Studies Review*, vol. 41, n°2, pp. 247-268
- Tsygankov, A., 2006, « If Not by Tanks, then by Banks? The Role of Soft Power in Putin's Foreign Policy », *Europe-Asia Studies*, vol. 58, n°7, pp. 1079-1099
- Tsygankov, A., 2006, « Projecting Confidence, Not Fear: Russia's Post-Imperial Assertiveness », *Orbis: A Journal of World Affairs*, vol. 50, n°4, pp. 677-690
- Tsygankov, A., 2006 « New Challenges for Putin's Foreign Policy », *Orbis: A Journal of World Affairs*, vol. 50, n°1, pp. 153-166
- Tulmets, E., 2006, « L'adaptation de la méthode ouverte de coordination à la politique d'élargissement de l'UE : l'expérience des jumelages institutionnels en Estonie et en Hongrie », *Politique européenne*, n° 18, pp. 155-189
- Turner, F. J., 1920, *The Frontier in American History*, New York, Henry Holt and Co
- United Nations, 2009, *International Migration Report 2006. A Global Assessment*, Department of Economic and Social Affairs, New York ; ONU, 1998, *Recommandations en matière de statistiques des migrations internationales – Révision 1*, Publication des Nations Unies, New York
- Uvalic, M., 2002, « Regional Cooperation and the Enlargement of the European Union: Lessons Learned? », *International Political Science Review*, vol. 23, n°3, pp. 319-333

- Vaïsse, J., Mélandri, P., 2001, *L'empire du milieu. Les Etats-Unis et le monde depuis la fin de la Guerre froide*, Paris, Odile Jacob
- Vandermotten, C., Dézert, B., 2008, *Identité de l'Europe*, Paris, Armand Colin
- Van Eeuwen, 2007, « Préface » dans F. Taglioni, J.-M. Théodat, *Coopération et intégration. Perspective panaméricaine*, Paris, L'Harmattan, pp. 9-13
- Vayrynen, R., 2003, « Regionalism: Old and New », *International Studies Review*, vol. 5, n°1, pp. 25-51
- Veltz, P., 2007, *Mondialisation, villes et territoires*, Paris, PUF
- Veltz, P., 1997, « Une organisation géoéconomique à niveaux multiples », *Politique étrangère*, volume 62, n°2, pp. 265 - 276
- Vibert, S., 2009, « De la civilisation européenne au messianisme universel : la première génération slavophile et l'identité de la Russie », dans W. Dressler, *Eurasie. Espace mythique ou réalité en construction ?*, Bruxelles, Bruylant, pp. 69-94
- Vichnievski, A., Andreev, E., 2001, « Kakoï migracionnyj prirost sposoben podderzivat' neizmennuï cislennost naceleniâ Rossii ? », *Demoskop Weekly*, n°6, www.demoscope.ru
- Vidal de la Bache, P., 1903, *Tableau géographique de la France*, Paris, Hachette ;
- Viner, J., 1950, *The Customs Union Issue*, New York, Carnegie Foundation for International Peace
- Walker, M., 2000, Variable Geography: America's Mental Maps of Europe", *International Affairs*, vol. 76, n° 3, pp. 459-474
- Wallerstein, I., 1976, *The Modern World System 1. Capitalist Agriculture and the Origins of the European World economy in the Sixteenth Century*, New York Academic Press
- Wallerstein, I., 2002, *Le capitalisme historique*, Paris, La découverte, 2^e édition
- Wallerstein, I., 2006, *Comprendre le monde. Introduction à l'analyse des systèmes monde*, Paris, La Découverte
- Weber, M., 1995, *Economie et société*, Paris, Presse Pocket
- Weber, S., 2007, *Nouvelle Europe, nouvelles immigrations*, Paris, Le Félin, Kiron
- Wenden, C. Wihtol de, 2005, *Atlas des migrations internationales*, Paris, Autrement
- White, S., Korosteleva, J., McAllister, I., 2008, « A wider Europe? The view from Russia, Belarus and Ukraine », *Journal of Common Market Studies*, vol. 46, n°2, pp. 219-241
- Wilson, A., 1998, « National history and national identity in Ukraine and Belarus », dans G. Smith et alii, *Nation-building in the Post-Soviet Borderlands. The Politics of National Identities*, Cambridge, Cambridge UP, pp. 23-47

Winters, L. A., 1996, « Regionalism Versus Multilateralism », *Policy research Working Paper*, The World Bank, International Economics Department, International Trade Division

Zaiotti, R., 2007, « La propagation de la sécurité : l'Europe et la schengenisation de la Politique de voisinage », *Cultures & Conflits*, n° 66, 14 pages, <http://conflits.revues.org/index2471.html>

Zaprudnik, J., 2001, « Belarus in Search of National Identity », *Belarussian Review*, vol. 13, n°1, <http://www.belreview.cz/index.html>

Zaprudnik, J., 1998, *Historical Dictionary of Belarus*, London, The Scarecrow Press

Zhurkhenko, T., 2009, « Des Eurasiens réticents. Des Européens qui ne sont pas les bienvenus. Les dilemmes de l'identité géopolitique ukrainienne », dans W. Dressler, *Eurasie. Espace mythique ou réalité en construction ?*, Bruxelles, Bruylant, pp. 177-210

Zudin, A., 2002, « Novaya sistema koordinat. Zapad v obshchestvennom mnenii rossian do i posle 11 sentiabria », www.politcom.ru/aaa_c_soc5.php

Principaux sites Internet utilisés

CHELEM – CEPII : pour les données du commerce international de marchandises

<http://www.cepii.fr/francgraph/bdd/chelem.htm>

Centre Levada : centre indépendant, qui réalise de nombreuses études socio-économiques, en langue russe uniquement pour avoir accès aux sondages d'opinion

<http://www.levada.ru/eng/> et <http://www.levada.ru/press.html>

Centre Razoumkov :

<http://www.razumkov.org.ua/eng/index.php>, ou <http://www.razumkov.org.ua/eng/journal.php> pour accéder à 10 années de publication du *National security and Defence Magazine*

CNUCED : pour l'investissement international

<http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=1485&lang=1>

Europa : portail Internet de l'Union européenne

<http://europa.eu>

Eurostat : pour les migrations internationale, les investissements internationaux, le commerce international des services des pays membres

- commerce : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/external_trade/introduction

- investissements :

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/balance_of_payments/data/database

- migrations : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/introduction>

Fondation pour l'opinion publique : fondation qui réalise de nombreuses enquêtes d'opinion accessibles en anglais (dépendant de l'Etat fédéral)

<http://bd.english.fom.ru/>

IISEPS (Independent Institut of Socio-Economic and Political Studies) : centre indépendant installé à Vilnius, très utile pour l'étude de l'opinion publique au Belarus, avec de nombreuses résultats de sondages en anglais et en russe

<http://www.iiseps.org>

OCDE : pour les données sur l'aide au développement et sur les migrations internationales

<http://www.oecd.org>

VTsIOM (Vserossiiskij Tsentr Izutchenija Obchtchestvennovo Mnenija) : centre d'étude de l'opinion publique russe (dépendant de l'Etat fédéral)

<http://wciom.ru/>

Index des graphiques

- Graphique 1** : Part des importations intrarégionales dans les importations de deux ensembles régionaux, page 72
- Graphique 2** : Part des exportations intrarégionales dans les exportations de deux ensembles régionaux, page 72
- Graphique 3** : Part du voisinage consolidé dans le commerce extérieur de l'UE 15, page 74
- Graphique 4** : Part des voisinages dans le commerce extérieur (imp + exp) de l'UE 15, page 75
- Graphique 5** : Part de l'UE 15 dans le commerce extérieur des voisinages, page 76
- Graphique 6** : Part de l'UE 27 dans le commerce de plusieurs ensembles régionaux, page 77
- Graphique 7** : Part des voisinages dans le commerce extérieur de l'UE 27, page 78
- Graphique 8** : Ventilation du commerce extérieur de la CEI, page 89
- Graphique 9** : Ventilation du commerce extérieur de la Russie, page 89
- Graphique 10** : Ventilation du commerce extérieur du Caucase, page 91
- Graphique 11** : Ventilation du commerce extérieur de l'Ukraine, page 93
- Graphique 12** : Ventilation du commerce extérieur du Belarus, page 95
- Graphique 13** : Les exportations de services de l'UE 27 vers plusieurs régions voisines, page 96
- Graphique 14** : Part de plusieurs régions dans le commerce extérieur de services de la Russie, page 98
- Graphique 15** : Origine géographique des migrants résidant dans les pays européens de l'OCDE, page 125
- Graphique 16** : Part des migrants originaires de pays voisins de l'Europe dans les flux entrants en 2006, page 126
- Graphique 17** : Origine des migrants étrangers résidant dans les pays de l'UE 27 en 2006, page 127
- Graphique 18** : Part de plusieurs nationalités dans les entrées de personnes étrangères en Pologne, page 129
- Graphique 19** : Les entrées de migrants ukrainiens dans plusieurs pays de l'Union européenne, page 130
- Graphique 20** : L'évolution des flux de migrants russes vers plusieurs pays de l'Union européenne, page 130
- Graphique 21** : Destination des migrants qui quittent la Russie, page 131
- Graphique 22** : Entrée et sortie de migrants internationaux en Russie, page 132
- Graphique 23** : Part de trois produits les plus exportés dans les exportations de la Russie, page 140
- Graphique 24** : Ventilation des exportations totales de la Russie par types de produits, page 141
- Graphique 25** : Part de l'UE 27 dans les exportations de la Russie par type de produits, page 142
- Graphique 26** : Part de l'UE 27 dans les importations de la Russie pour 4 familles de produits, page 143
- Graphique 27** : Solde du commerce de la Russie avec les pays de la CEI par types de produits, page 144
- Graphique 28** : Solde du commerce de la Russie avec l'UE 27 par types de produits, page 145
- Graphique 29** : Indice de Balassa pour le commerce de la Russie avec l'UE 27, page 146
- Graphique 30** : Indice de Balassa pour le commerce de la Russie avec la CEI, page 146
- Graphique 31** : Solde des échanges du Belarus avec l'UE 27, page 149
- Graphique 32** : Evolution de l'indice de Balassa pour le commerce du Belarus avec l'UE 27, page 150
- Graphique 33** : Stocks sortants d'IDE de quatre puissances économiques, page 153
- Graphique 34** : Ventilation du stock d'IDE sortants de l'UE 15, page 156
- Graphique 35** : Ventilations des IDE sortants de l'UE 15 en stock dans les voisinages, page 157
- Graphique 36** : Le stock d'IDE en Russie, page 158
- Graphique 37** : Part de plusieurs pays dans le stock d'IDE entrants en Russie en 2008, page 162
- Graphique 38** : Quels sentiments ces mots suscitent-ils chez vous ?, page 189

- Graphique 39 :** Comment voulez-vous voir évoluer la CEI ?, page 195
- Graphique 40 :** La Russie doit-elle renforcer la CEI ?, page 195
- Graphique 41 :** Quelle doit être selon vous la priorité de l'Ukraine en politique étrangère ?, page 222
- Graphique 42 :** La politique étrangère de l'Ukraine doit-elle être orientée en priorité vers les pays de l'UE ? page 224
- Graphique 43 :** La politique étrangère de l'Ukraine doit-elle être orientée en priorité vers la Russie ? page 224
- Graphique 44 :** Etes-vous favorables à l'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne ? page 225
- Graphique 45 :** Aide versée en 2007 par quatre grands bailleurs européens, page 274
- Graphique 46 :** Part de l'UE dans l'aide au développement reçue par les régions voisines, page 275
- Graphique 47 :** Origine de l'aide au développement reçue par les pays de la CEI, page 276
- Graphique 48 :** Part du voisinage dans l'aide totale au développement de l'UE 15, page 277
- Graphique 49 :** Part de la CEI dans l'aide au développement totale de la Commission européenne et des pays membres de l'UE, page 278
- Graphique 50 :** Part de plusieurs régions voisines dans l'aide au développement de l'UE (Commission + pays membres), page 278
- Graphique 51 :** Consommation et production de pétrole dans les pays de l'actuelle UE 27, page 297
- Graphique 52 :** Production et consommation de gaz naturel de l'UE 27, page 297
- Graphique 53 :** Part dans les exportations mondiales de pétrole brut, page 298
- Graphique 54 :** Nombre de projets de coopération transfrontalière selon l'origine des partenaires (priorité Nord), page 333
- Graphique 55 :** Nombre de projets de coopération transfrontalière selon l'origine des partenaires (priorité Sud), page 333
- Graphique 56 :** Dotation IEVP par habitant, page 349
- Graphique 57 :** Dotation IEVP des programmes de voisinage pour 2007-2013, page 349

Index des cartes

- Carte 1** : Part de l'UE 15 dans les importations des pays du monde en 1967-69, page 80
- Carte 2** : Part de l'UE 15 dans les exportations des pays du monde en 1967-69, page 81
- Carte 3** : Part de l'UE 15 dans les exportations des pays du monde en 2004-2006, page 82
- Carte 4** : Part de l'UE 15 dans les importations des pays du monde en 2004-2006, page 83
- Carte 5** : Evolution de la part de l'UE 15 dans les exportations des pays du monde, page 85
- Carte 6** : Evolution de la part de l'UE 15 dans les importations des pays du monde, page 86
- Carte 7** : Ventilation géographique du commerce extérieur de la Russie, page 87
- Carte 8** : Ventilation géographique du commerce extérieur de la CEI, page 88
- Carte 9** : Ventilation géographique du commerce extérieur de l'Ukraine, page 92
- Carte 10** : Ventilation géographique du commerce extérieur du Belarus, page 94
- Carte 11** : Ventilation géographique des importations de services de l'UE 27, page 97
- Carte 12** : Ventilation géographique des exportations de services de l'UE 27, page 98
- Carte 13** : Couples de pays pour lequel le commerce bilatéral observé (en valeur) est au moins égal au commerce attendu, selon le modèle (2004-2006), page 102
- Carte 14** : Couples de pays pour lequel le commerce bilatéral observé (en valeur) est au moins deux fois supérieur au commerce attendu, selon le modèle (2004-2006), page 103
- Carte 15** : Couples de pays pour lequel le commerce bilatéral observé (en valeur) est au moins trois fois supérieur au commerce attendu, selon le modèle (2004-2006), page 104
- Carte 16** : Couples de pays pour lequel le commerce bilatéral observé (en valeur) est au moins quatre fois supérieur au commerce attendu, selon le modèle (2004-2006), page 105
- Carte 17** : Couples de pays pour lequel le commerce bilatéral observé (en valeur) est au moins deux fois supérieur au commerce attendu selon le modèle, dans l'Euromed (2004-2006), page 106
- Carte 18** : Couples de pays pour lequel le commerce bilatéral observé (en valeur) est au moins trois fois supérieur au commerce attendu selon le modèle, dans l'Euromed (2004-2006), page 107
- Carte 19** : Couples de pays pour lequel le commerce bilatéral observé (en valeur) est au moins égal au commerce attendu, selon le modèle (1992-1994), page 109
- Carte 20** : Couples de pays pour lequel le commerce bilatéral observé (en valeur) est au moins deux fois supérieur au commerce attendu, selon le modèle (1992-1994), page 111
- Carte 21** : Couples de pays pour lequel le commerce bilatéral observé (en valeur) est au moins trois fois supérieur au commerce attendu, selon le modèle (1992-1994), page 112
- Carte 22** : Couples de pays pour lequel le commerce bilatéral observé (en valeur) est au moins deux fois supérieur au commerce attendu selon le modèle, dans l'Euromed (1992-1994), page 113
- Carte 23** : Couples de pays pour lequel le commerce bilatéral observé (en valeur) est au moins trois fois supérieur au commerce attendu selon le modèle, dans l'Euromed (1992-1994), page 114
- Carte 24** : Evolution des échanges bilatéraux de la Russie, page 117
- Carte 25** : Origine des migrants résidant en Europe en 2000, page 124
- Carte 26** : Origine du stock d'IDE entrant dans l'UE 15, page 154
- Carte 27** : Origine du stock d'IDE sortant de l'UE 15, page 155

- Carte 28** : Les accords de partenariat et de coopération, page 245
- Carte 29** : La couverture géographique du programme TACIS, page 247
- Carte 30** : La couverture géographique de la PEV, page 248
- Carte 31** : Les plans d'action signés par l'UE, page 251
- Carte 32** : Les traités bilatéraux signés par l'Union européenne, page 254
- Carte 33** : Le réseau des oléoducs dans la région Euromed en 2010, page 299
- Carte 34** : Le réseau des gazoducs dans la région Euromed en 2010, page 300
- Carte 35** : Les initiatives régionales énergétiques de l'Union européenne, page 302
- Carte 36** : Les initiatives régionales énergétiques de l'Union européenne (suite), page 305
- Carte 37** : Les zones éligibles à la coopération transfrontalière (Priorité Nord), page 334
- Carte 38** : Les zones éligibles à la coopération transfrontalière (Priorité Sud), page 335
- Carte 39** : Zones éligibles à la coopération transnationale et transfrontalière (2007-2013), page 343

Table des matières

Introduction.....	p.5
Chapitre 1. Etudier la régionalisation, le régionalisme et l'intégration régionale : pour une plus grande interdisciplinarité.....	p.19
1.1 De quoi parle-t-on quand on parle de régionalisation, de régionalisme et d'intégration régionale ? Incertitudes et glissements de vocabulaire.....	p.19
1.1.1 Définitions floues.....	p.19
1.1.2 Les accords régionaux commerciaux : une grille de lecture utile mais restrictive.....	p.20
1.1.3 Définition des termes : régionalisation et régionalisme.....	p.22
1.1.4 L'intégration régionale : enseignements d'une grande variété d'approches.....	p.28
1.1.5 Les types informels et non institutionnels de l'intégration régionale.....	p.33
1.2 Quelles sont les causes du régionalisme et de l'intégration régionale ?.....	p.39
1.2.1 Organiser la proximité au nom des gains économiques.....	p.39
1.2.2 Des causes plus politiques.....	p.40
1.3 L'étonnante discrétion des géographes dans les débats sur l'intégration régionale.....	p.43
1.3.1 Un problème de méthode : définir la région.....	p.43
1.3.2 Des géographes précurseurs.....	p.46
1.3.3 L'échelle macrorégionale a été longtemps négligée par les géographes... ..	p.48
1.3.4 Un thème qui fait son retour en géographie avec des méthodes variées.....	p.50
1.3.5 De vigoureuses mises en cause de la régionalisation et de l'intégration régionale.....	p.54
1.3.6 De l'utilité de la région telle qu'elle définie par les géographes ou par les économistes sensibles à l'espace géographique.....	p.56
1.4 Définitions de l'intégration régionale ?.....	p.59
1.4.1 Les formes de l'intégration régionale.....	p.59
1.4.2 Pour une approche interdisciplinaire vers de nouveaux chantiers de recherche.....	p.61
Chapitre 2. L'UE et ses voisins orientaux : la régionalisation en marche ?.....	p.65
2.1 Quelques problèmes de méthode.....	p.65
2.2 Ce que dit la valeur des échanges commerciaux internationaux : la régionalisation est un processus plus erratique que linéaire.....	p.68
2.2.1 La régionalisation n'est pas un processus linéaire.....	p.68
2.2.2 Le cas de l'Europe et de ses voisinages : des évolutions contrastées.....	p.73
2.2.3 La poussée de la régionalisation vers l'est.....	p.84
2.2.4 Le commerce des services. Un commerce régionalisé ?.....	p.95
2.3 L'intensité bilatérale des échanges : la régionalisation avance-t-elle vraiment vers l'est ?.....	p.99
2.3.1 Un indicateur plus nuancé que la valeur des échanges : l'intensité des échanges.....	p.99
2.3.2 La région commerciale européenne et les interactions Union européenne – Voisinages.....	p.101
2.3.3 Régionalisation versus dérégionalisation en Europe.....	p.108
2.3.4 Les voisins orientaux dans la recomposition de la géographie du commerce international de la région européenne.....	p.116
2.3.5 Quels sont les déterminants de la géographie de l'intensité des échanges bilatéraux ?.....	p.118
2.4 Vers une régionalisation des migrations internationales dans un ensemble UE – ex-URSS ?.....	p.122
2.4.1 Problèmes de définition.....	p.122
2.4.2 Le champ migratoire européen : une composante régionale traditionnelle encore visible.....	p.123
2.4.3 Un système ou deux systèmes migratoires régionaux ?.....	p.128

Chapitre 3. Une intégration macrorégionale fonctionnelle ? Complémentarités économiques et relations centre-périphérie.....p.135

3.1 Qui échange quoi entre l'Union européenne et la CEI ? Une intégration macrorégionale fonctionnelle ?.....p.136

3.1.1 La Russie est-elle en voie de périphérisation vis-à-vis de l'Union européenne ?.....p.139

3.1.2 Les autres voisins orientaux : périphéries économiques de la Russie ou de l'Union européenne ?.....p.147

3.2 Les investissements directs étrangers : l'UE domine-t-elle ses voisinages ?.....p.151

3.2.1 Pourquoi étudier les investissements directs ?.....p.151

3.2.2 L'Union européenne : le premier investisseur mondial.....p.153

3.2.3 Une ouverture économique en trompe l'œil de la Russie ?.....p.157

3.2.4 Une mise en périphérie de la Russie par rapport à l'Union européenne ?.....p.161

3.2.5 Les autres pays de la région : tropisme européen ou tropisme russe ? Le cas de l'Ukraine et du Belarus.....p.164

Chapitre 4. Les représentations des acteurs de la région européenne élargie : convergences ou incompatibilité ?.....p.169

4.1 Les représentations sociales : le concept et les approches.....p.169

4.2 L'Union européenne : un acteur désormais reconnu, mais des visions du monde floues et fluctuantes.....p.173

4.2.1 L'Union européenne, un acteur non géopolitique et rassurant dans les relations internationales ?.....p.173

4.2.2 Les visions du monde de l'Union européenne : des discours clairs sur les grands principes.....p.175

4.2.3 Le monde selon l'Union européenne : dans le détail, des visions floues et fluctuantes.....p.180

4.2.4 Une pluralité de visions divergentes au sein des institutions européennesp.182

4.3 La Russie vue par elle-même : un pôle indépendant et influent dans une Europe et un monde multipolaires.....p.186

4.3.1 Quelques représentations enracinées dans une société en quête d'identité.....p.186

4.3.2 La représentation de la Russie et de sa relation avec l'Europe et le monde dans l'opinion publique.....p.187

4.3.3 L'image de l'Europe est en général positive mais avec de notables nuances.....p.190

4.3.4 Les pays de la CEI : une relation forte.....p.193

4.3.5 Trois traditions géopolitiques principales au sein des élites politiques.....p.197

4.3.6 Les discours de politique étrangère des élites dirigeantes : redevenir un pôle d'influence dans un espace européen multipolaire.....p.199

4.3.7 Méfiance et volonté croissantes de maintenir l'Union européenne à distance.....p.205

4.4 Les visions du monde et de l'Europe en Ukraine : l'identité et la vocation européennes encore mal assurées d'un pays divisé par un double tropisme géopolitique.....p.210

4.4.1 Représentations de l'Europe et l'Ukraine dans la tradition intellectuelle ukrainienne.....p.210

4.4.2 L'Ukraine dans les représentations des élites politiques.....p.214

4.4.3 Les représentations de l'Ukraine et de l'Europe dans l'opinion publique ukrainienne : prégnance d'une forte composante Est-Ouest et identité nationale problématique.....p.218

4.5 L'Europe idéale dans les yeux des États-Unis : un risque élevé de confusion à Moscou ?.....p.229

4.5.1 Les visions américaines du monde et la politique étrangère américaine : empêcher l'émergence ou la résurgence d'hégémon locaux.....p.229

4.5.2 La place et le rôle de l'Europe et de l'Union européenne dans les visions américaines.....p.233

Chapitre 5. Le régionalisme de l'Union européenne : un facteur d'intégration régionale ?.....	p.239
5.1 Les instruments communautaires de la relation avec le voisinage : des instruments d'intégration régionale ?.....	p.240
5.1.1 <i>Un objectif principal : intégrer pour socialiser et sécuriser.....</i>	<i>p.241</i>
5.1.2 <i>Une remarquable concentration de politiques et d'instruments européens en direction des voisins orientaux.....</i>	<i>p.244</i>
5.1.3 <i>L'Union européenne construit-elle un nouveau type de frontière ?.....</i>	<i>p.255</i>
5.1.4 <i>Un régionalisme mou ? Les points faibles du régionalisme européen</i>	<i>p.260</i>
5.1.5 <i>Un régionalisme mou (suite) ? Les résultats mitigés du régionalisme européen</i>	<i>p.269</i>
5.2 Le fondement financier du régionalisme européen : une aide au développement fragile et peu visible.....	p.270
5.2.1 <i>L'Union européenne : un champion fragile et divisé de l'aide au développement.....</i>	<i>p.272</i>
5.2.2 <i>La Russie : un bailleur de fond alternatif de plus en plus actif.....</i>	<i>p.280</i>
5.3 Régionalisme russe contre régionalisme européen. Un entre-deux partagé ou disputé ?.....	p.283
5.2.1 <i>La déliquescence de la CEI.....</i>	<i>p.283</i>
5.2.2 <i>La promotion d'organisations régionales intégrées alternatives.....</i>	<i>p.285</i>
5.2.3 <i>Un bilan contrasté et une incompatibilité croissante avec le régionalisme européen.....</i>	<i>p.288</i>
5.2.4 <i>Quel est le statut du voisinage commun de la Russie et de l'Union européenne ?.....</i>	<i>p.290</i>
Chapitre 6. La pratique du régionalisme européen à deux échelles : l'énergie et la coopération territoriale.....	p.295
6.1 Les relations énergétiques avec les voisins orientaux : confrontation ou intégration ?.....	p.295
6.1.1 <i>Le contexte énergétique général et régional.....</i>	<i>p.295</i>
6.1.2 <i>Les stratégies partenariales de la Commission européenne : sécuriser les approvisionnements en rendant les partenaires prévisibles.....</i>	<i>p.301</i>
6.1.3 <i>Les actions de l'Union européenne en direction des voisins orientaux.....</i>	<i>p.304</i>
6.1.4 <i>Le bilan très mitigé du régionalisme énergétique européen.....</i>	<i>p.310</i>
6.1.5 <i>Affrontement russo-européen ou intégration énergétique régionale inavouée ?.....</i>	<i>p.317</i>
6.1.6 <i>Les démarches bilatérales des Etats européens et de la Russie : vers une intégration régionale de facto en dehors des cadres communautaires formels ?.....</i>	<i>p.323</i>
6.2 Le développement local comme signe et comme condition de l'intégration régionale : les obstacles nombreux et durables à la coopération transfrontalière.....	p.329
6.2.1 <i>La très difficile coopération territoriale entre les pays Baltes et la Russie.....</i>	<i>p.331</i>
6.2.2 <i>De nouveaux fonds structurels et une nouvelle politique européenne de voisinage pour limiter les effets frontières locaux.....</i>	<i>p.340</i>
6.2.3 <i>Des blocages persistants.....</i>	<i>p.344</i>
6.2.4 <i>Retour sur la difficile coopération russo-estonienne : que s'est-il passé depuis 2007 ?.....</i>	<i>p.351</i>
Conclusion : Les macrorégions mondiales, un territoire pour les géographes.....	p.357
Références bibliographiques.....	p.367
Principaux sites Internet utilisés.....	p.393
Index des graphiques.....	p.395
Index des cartes.....	p.397
Table des matières.....	p.399
Table des annexes.....	p.403

Table des annexes

- Annexe 1 :** Part de l'UE 15 dans les exportations totales des pays du monde (1967-1969)
Annexe 2 : Part de l'UE 15 dans les exportations totales des pays du monde (2004-2006)
Annexe 3 : Part de l'UE 15 dans les importations totales des pays du monde (1967-1969)
Annexe 4 : Part de l'UE 15 dans les importations totales des pays du monde (2004-2006)
Annexe 5 : Evolution de la part de l'UE 15 dans les exportations totales des pays du monde
Annexe 6 : Evolution de la part de l'UE 15 dans les importations totales des pays du monde
Annexe 9 : Présentation du birapport d'intensité bilatérale d'échange et du modèle utilisé
Annexe 7 : L'écart en valeur absolu entre commerce observé et commerce attendu selon le modèle en 1992-1994
Annexe 8 : L'écart en valeur absolu entre commerce observé et commerce attendu selon le modèle en 2004-2006
Annexe 10 : Le birapport d'intensité bilatérale d'échange entre l'UE 15 et le reste du monde en 2004-2006 et en 1992-1994
Annexe 11 : Ventilation du commerce extérieur du Caucase
Annexe 12 : Ventilation du commerce extérieur des autres pays de la CEI et du Kirghizstan
Annexe 13 : Evolution de l'intensité des échanges de l'Ukraine
Annexe 14 : Evolution de l'intensité des échanges du Kazakhstan
Annexe 15 : Evolution de l'intensité des échanges du Belarus
Annexe 16 : Part des pays de la CEI dans les flux entrants et sortants totaux de migrants au Belarus ; Répartition géographique des migrants moldaves résidant à l'étranger
Annexe 17 : Part de trois ensembles régionaux dans les exportations mondiales de produits à haute technologie
Annexe 18 : Solde du commerce de l'Ukraine avec l'UE 27
Annexe 19 : Solde du commerce de l'Ukraine avec la Russie
Annexe 20 : Indice de Balassa pour le commerce de l'Ukraine avec la Russie
Annexe 21 : Indice de Balassa pour le commerce de l'Ukraine avec l'UE 27
Annexe 22 : Le stock d'IDE en Ukraine
Annexe 23 : Petite chronique des tensions russo-polonaises
Annexe 24 : Petite chronique des tensions russo-baltes
Annexe 25 : Enquête du VTsIOM en Russie (2005)
Annexe 26 : Enquête du VTsIOM en Russie (2005)
Annexe 27 : Enquête d'opinion de l'IISEPS au Belarus (2009)
Annexe 28 : Enquête d'opinion de l'IISEPS au Belarus (2009)
Annexe 29 : Enquête d'opinion de l'IISEPS au Belarus (2009)
Annexe 30 : Enquête d'opinion de l'IISEPS au Belarus (2009)
Annexe 31 : Préambule du Plan d'action signé par l'UE et l'Ukraine
Annexe 32 : Extraits du paquet énergétique européen (3^e paquet législatif relatif à l'énergie).
Annexe 33 : Lettre adressée par Jaan Ounapuu, Ministre du développement régional d'Estonie, 1^{er} juillet 2005, au Commissariat pour la Politique régionale et au Commissariat pour les Relations extérieures ; Lettre de Mmes Ferrero-Waldner et Hübner à M. Ounapuu, en réponse à la lettre précédente, en date du 6 février 2006
Annexe 34 : L'avancement du projet South Stream

Annexe 1 - Part de l'UE 15 dans les exportations totales des pays du monde



Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : CHELEM 2009

Annexe 2 - Part de l'UE 15 dans les exportations totales des pays du monde



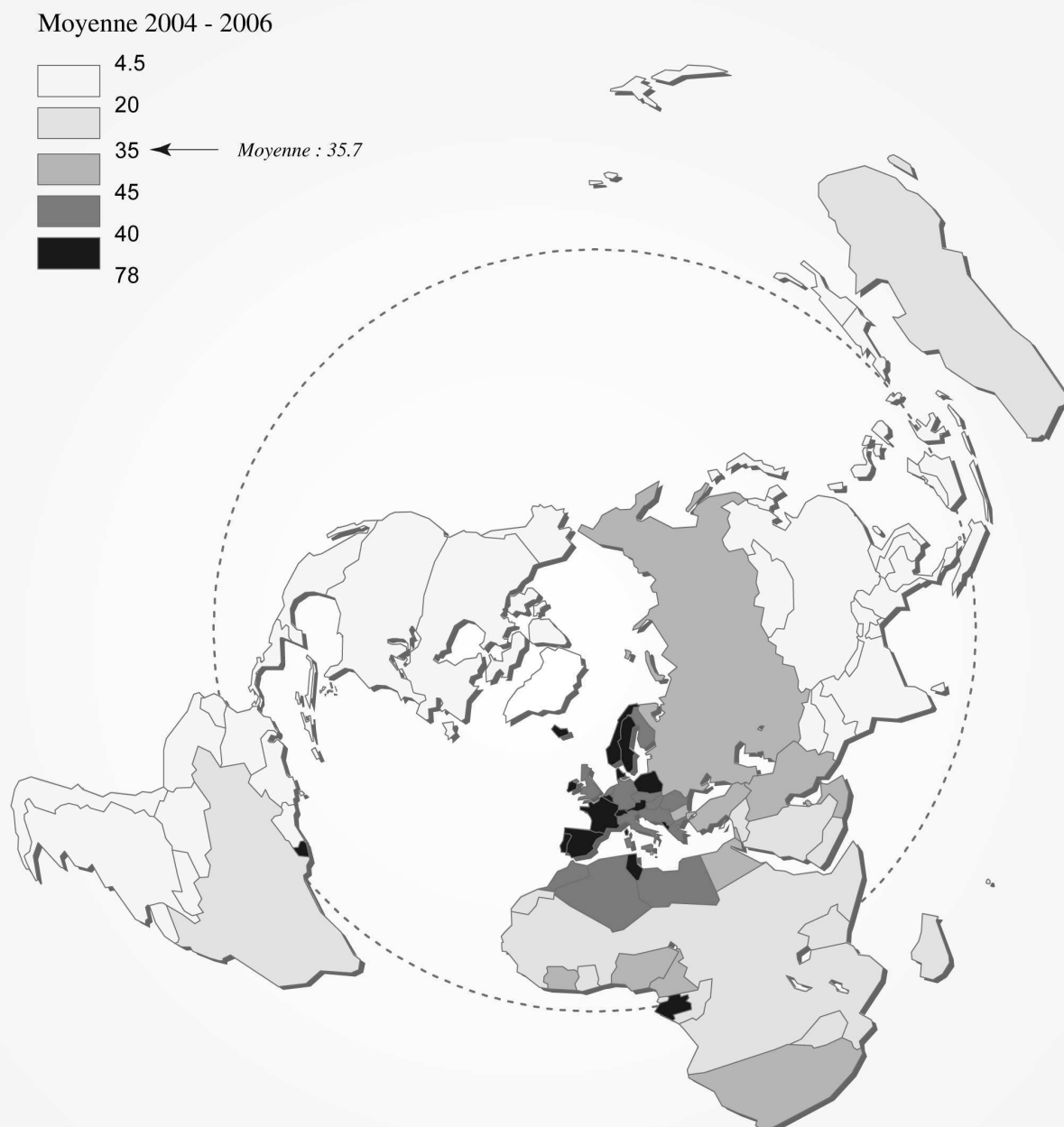
Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : CHELEM 2009

Annexe 3 - Part de l'UE 15 dans les importations totales des pays du monde



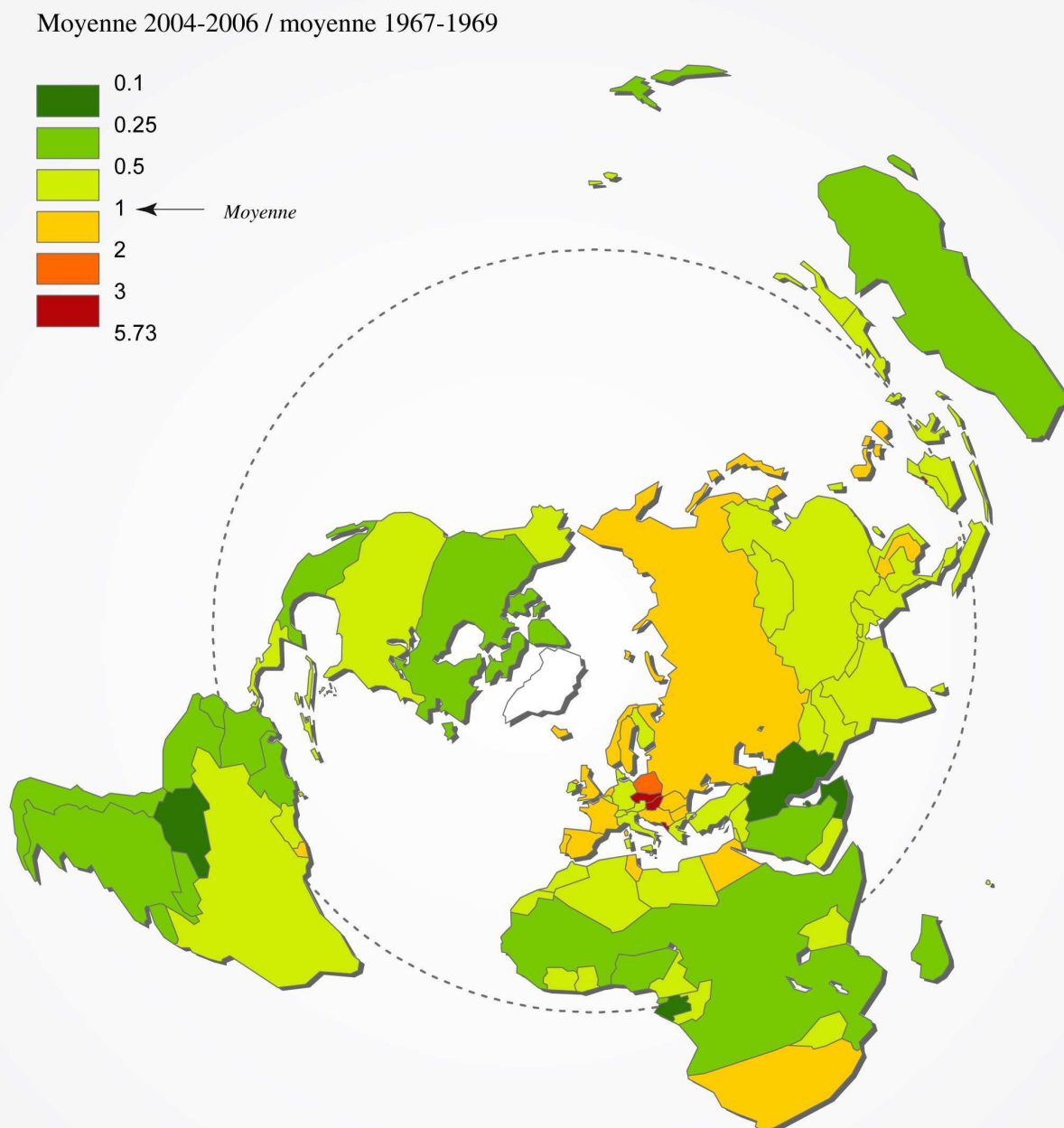
Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : CHELEM 2009

Annexe 4 - Part de l'UE 15 dans les importations totales des pays du monde



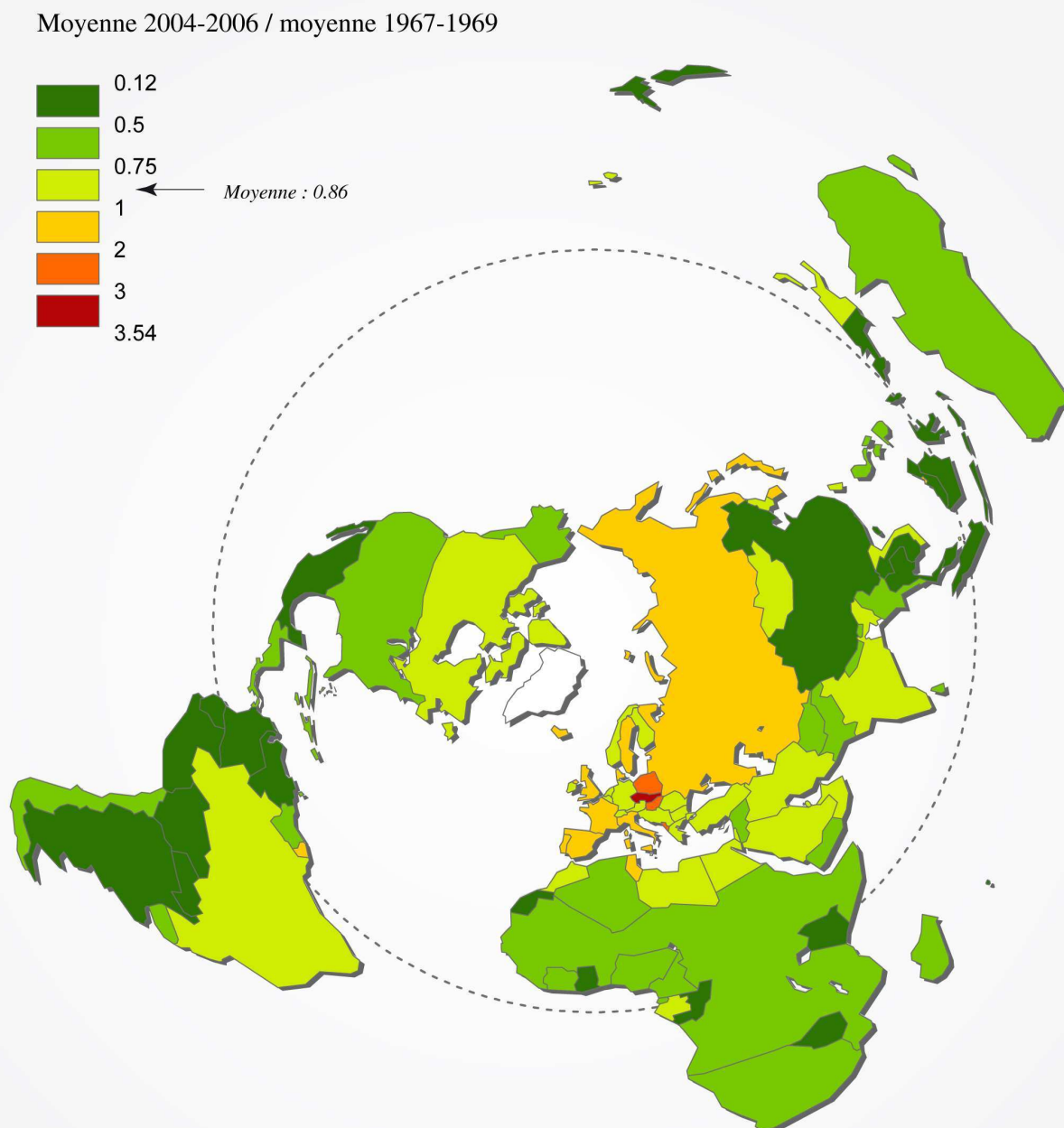
Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : CHELEM 2009

Annexe 5 - Évolution de la part de l'UE 15 dans les exportations totales des pays du monde



Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : CHELEM, 2009

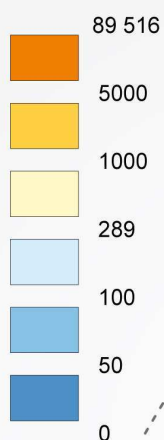
Annexe 6 - Évolution de la part de l'UE 15 dans les importations des pays du monde



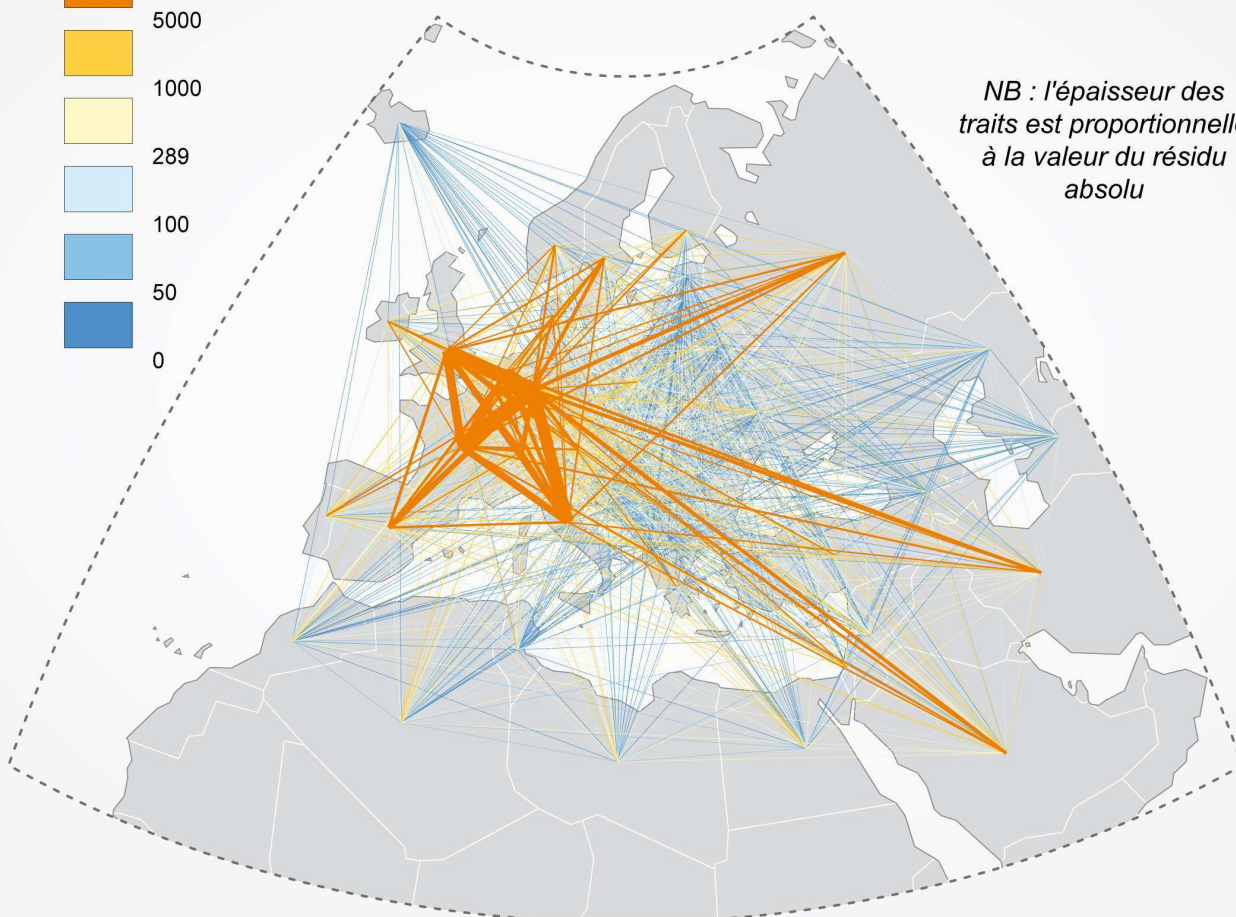
Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : CHELEM, 2009

Annexe 7 - L'écart en valeur absolue entre commerce observé et commerce attendu selon le modèle en 1992-1994

Résidus absolus 1992 - 1994



NB : l'épaisseur des traits est proportionnelle à la valeur du résidu absolu

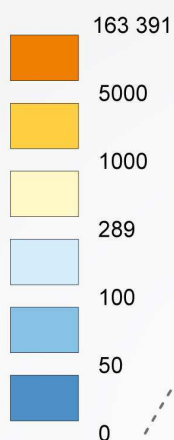


1000 Km

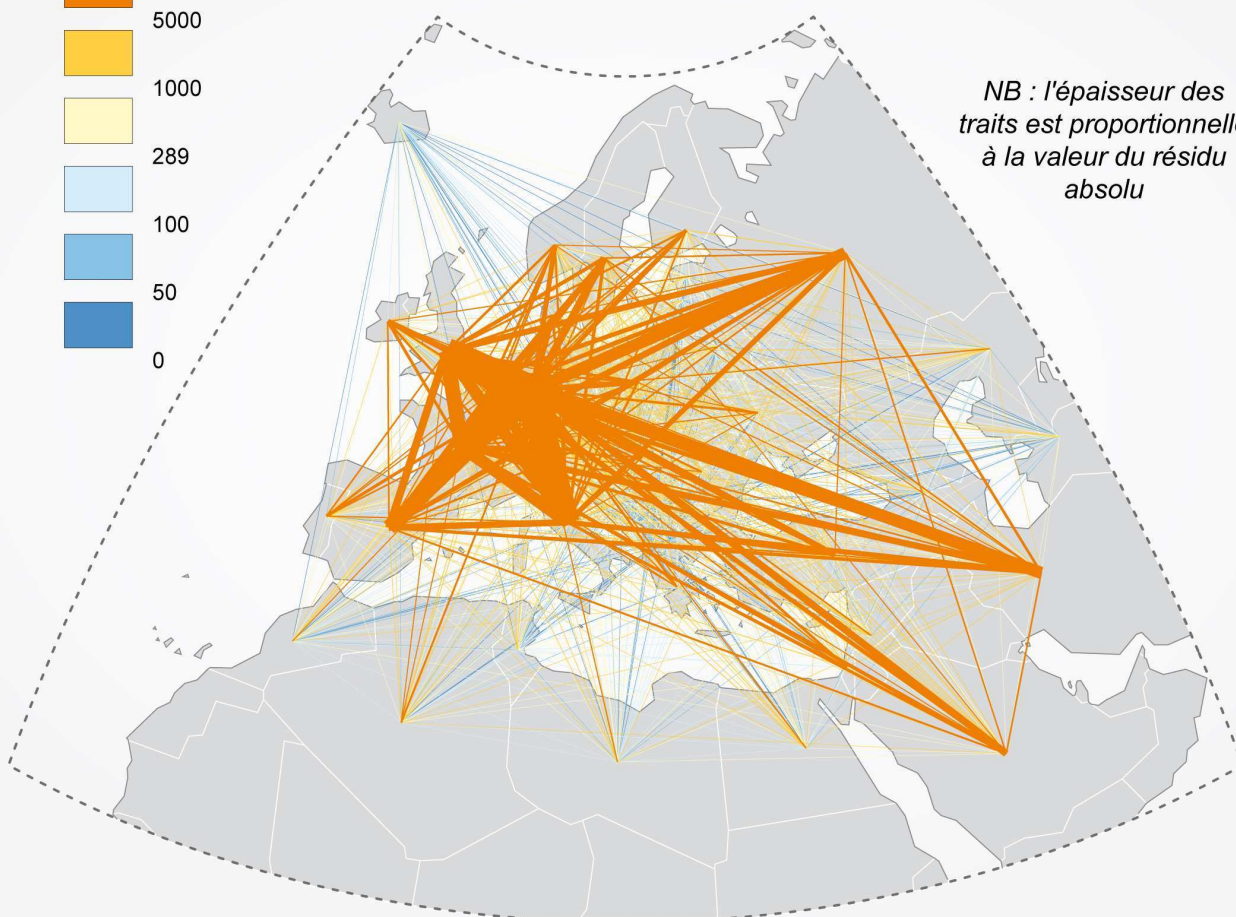
Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : CHELEM, 2009

Annexe 8 - L'écart en valeur absolue entre commerce observé et commerce attendu selon le modèle en 2004 - 2006

Résidus absolus 2004 - 2006



NB : l'épaisseur des traits est proportionnelle à la valeur du résidu absolu



1000 Km

Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : CHELEM, 2009

Annexe 9

Présentation du birapport d'intensité bilatérale d'échanges

Il s'agit donc d'un rapport entre deux rapports qui s'exprime de la façon suivante : $(V_{ij}/V_{..}) / ((V_i.V_j)/V_{..}^2)$, avec

- V_{ij} : le commerce bilatéral entre les pays i et j ;
- V_i : le commerce international total de i ;
- V_j : le commerce international total de j ;
- $V_i.V_j$: le produit des commerce internationaux des deux pays partenaires ;
- $V_{..}$: le commerce mondial total.

Cartographier le résidu relatif et le résidu absolu est une démarche est nécessaire car le résidu relatif ne peut pas totalement effacer l'effet de la taille commerciale des pays concernés. En effet, prenons l'exemple de deux pays dont la valeur des exportations et des importations totales est basse : il y a de fortes chances pour que le commerce bilatéral observé entre ces deux pays soit deux, trois ou quatre fois supérieur à la valeur attendue selon le modèle. Inversement, si l'on calcule le birapport d'intensité d'échanges entre deux grands pays commerciaux (Allemagne et France par exemple), étant donné que la valeur de leur commerce international total est déjà très élevée, il y a relativement peu de chances pour que la valeur de leur commerce bilatéral observé soit plusieurs fois supérieure à sa valeur attendue selon le modèle. Le birapport est donc partiellement biaisé par le bas en donnant relativement trop d'importance aux petits pays dans le commerce international.

Présentation du modèle utilisé

La méthode du birapport appliquée à des périodes plus longue semble robuste. Travailler sur une matrice d'échanges de marchandises permet d'envisager le phénomène de régionalisation du point de vue des interactions spatiales qui met en jeux la masse des échanges entre les zones considérées ainsi que les effets de la distance entre les zones. Plus précisément, on considère que le nombre des échanges commerciaux (F_{ij}) entre une zone i et une zone j est une fonction croissante de l'émissivité de la zone i et de l'attractivité de la zone j et une fonction inverse de la distance entre ces zones.

Ces trois variables sont classiquement utilisées pour modéliser l'interaction spatiale et peuvent donner lieu à de nombreuses variantes. On peut, par exemple, considérer les masses des zones i et j de façon identique ou pas (Dujardin, 2001), on peut s'attacher aux seules importations ou aux seules exportations. L'émissivité de la zone i sera alors mesurée en fonction du total des exportations de i et la réceptivité de la zone j , en fonction du total des importations de j . Il est également possible de jouer sur la variable de distance. La distance introduite dans un modèle est alors considérée comme une mesure de séparation spatiale, économique ou sociale. On peut choisir de supprimer le déterminant de la proximité. L'analyse n'est donc pas orientée vers des interactions spatiales et mais vers un modèle d'équilibre sans contrainte de distance. Cela permet alors de travailler sur les flux entre zones en ne considérant que les masses des échanges, à l'exclusion de toute autre contrainte.

Le modèle retenu n'est pas un modèle d'interaction spatiale mais un modèle d'allocation aléatoire des flux où l'on considère que l'importance du flux entre deux économies est proportionnelle aux seules capacités d'émission du lieu de départ et d'attraction du lieu d'arrivée. La taille ou « masse » des zones est analysée ainsi par le volume total des flux, sans distinction des importations ou des exportations afin d'éliminer le problème lié au sens des échanges. Implicitement, on considère que

tous les flux qui doivent se produire ont eu lieu et donc que la totalité de l'offre et de la demande est connue, le commerce potentiellement manquant n'est pas considéré.

La mesure du processus de régionalisation du commerce mondial est abordée par l'analyse des résidus au modèle proposé. Les résidus mesurent l'écart entre le volume des flux observés et le volume des flux estimés pour tous les couples de pays. Suivant le sens de l'écart, on peut conclure sur l'existence d'échanges privilégiés ou au contraire sur l'existence d'effets de barrière entre les lieux. Si le birapport d'intensité bilatérale d'échanges est égal à 1, cela signifie que le flux observé entre deux pays est égal à sa valeur théorique (ou valeur attendue). S'il est égal par exemple à 0,5, la valeur du flux bilatéral observé est égale à 50 % de sa valeur attendue. S'il est égal à 2, il est deux fois supérieur à la valeur attendue, etc. Ce birapport très simple d'usage peut être cartographié pour saisir la distribution géographique de l'intensité des échanges entre les pays du monde. Il peut être utilisé de la même manière à différentes époques afin de voir comment il évolue. Une fois cartographié, cet indicateur apporte de nombreux enseignements qui ne contredisent pas nécessairement mais nuancent toujours ce qui a été dit plus haut à partir de la valeur des échanges.

Annexe 10 (a) - Intensité des échanges commerciaux bilatéraux entre l'UE et le reste du monde, 2004-2006



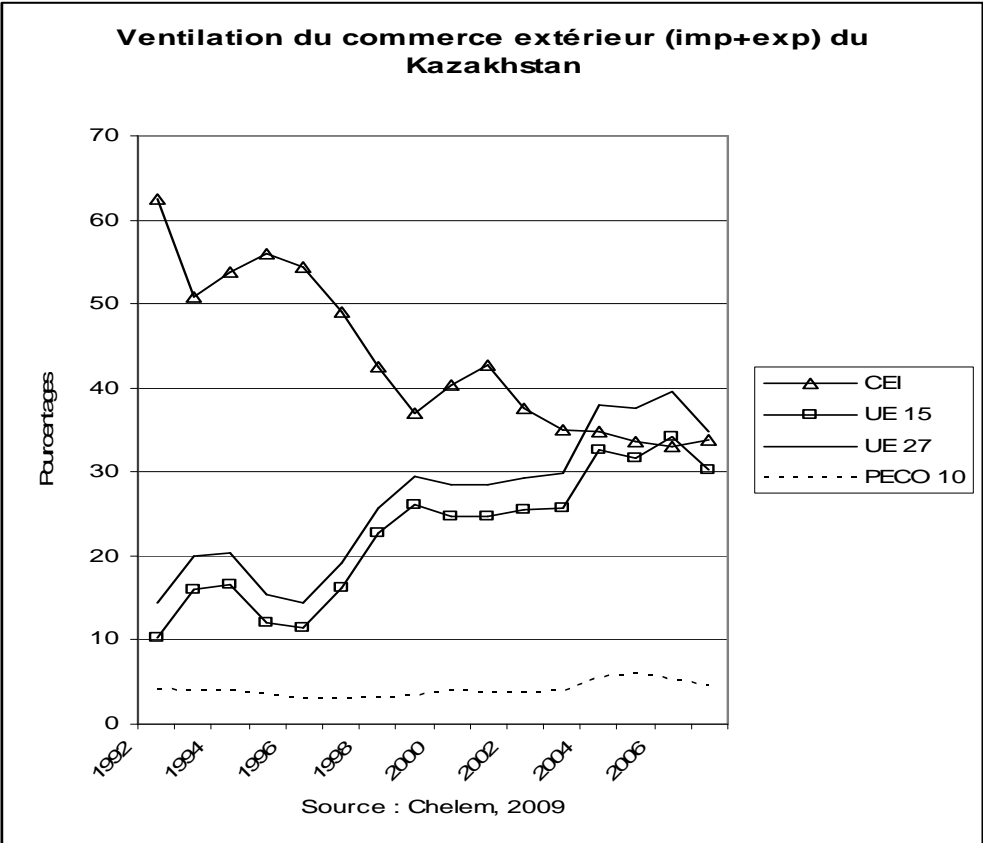
Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : CHELEM, 2009

Annexe 10 (b) - Intensité des échanges commerciaux bilatéraux entre l'UE et le reste du monde, 1992-1994

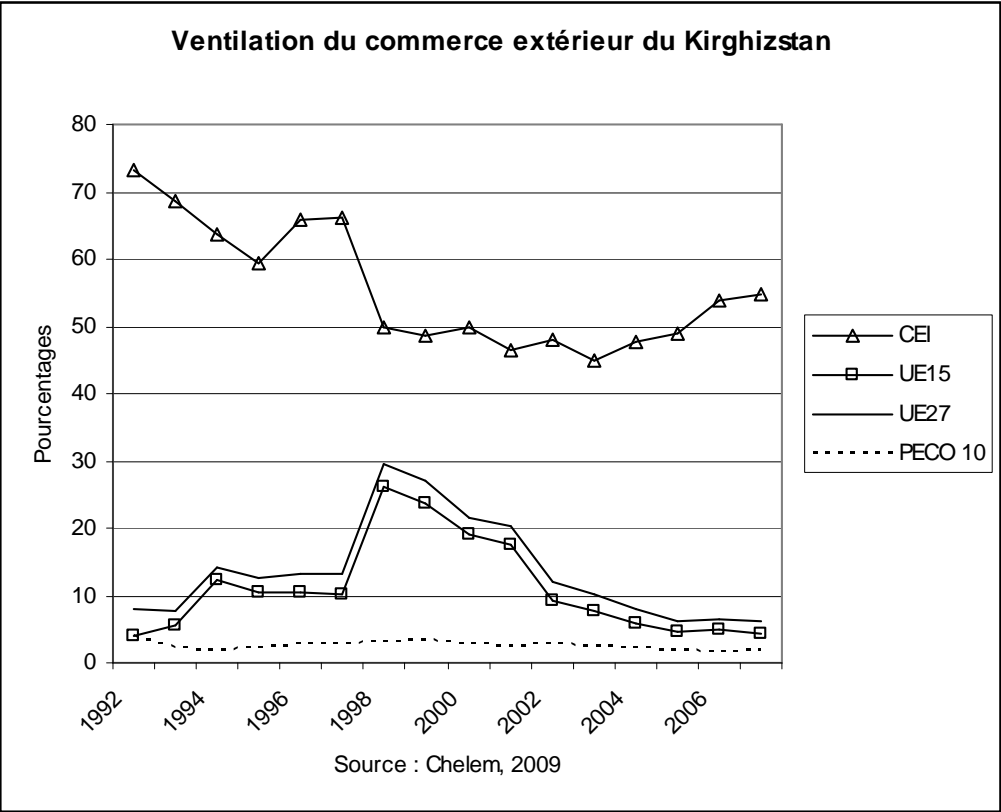
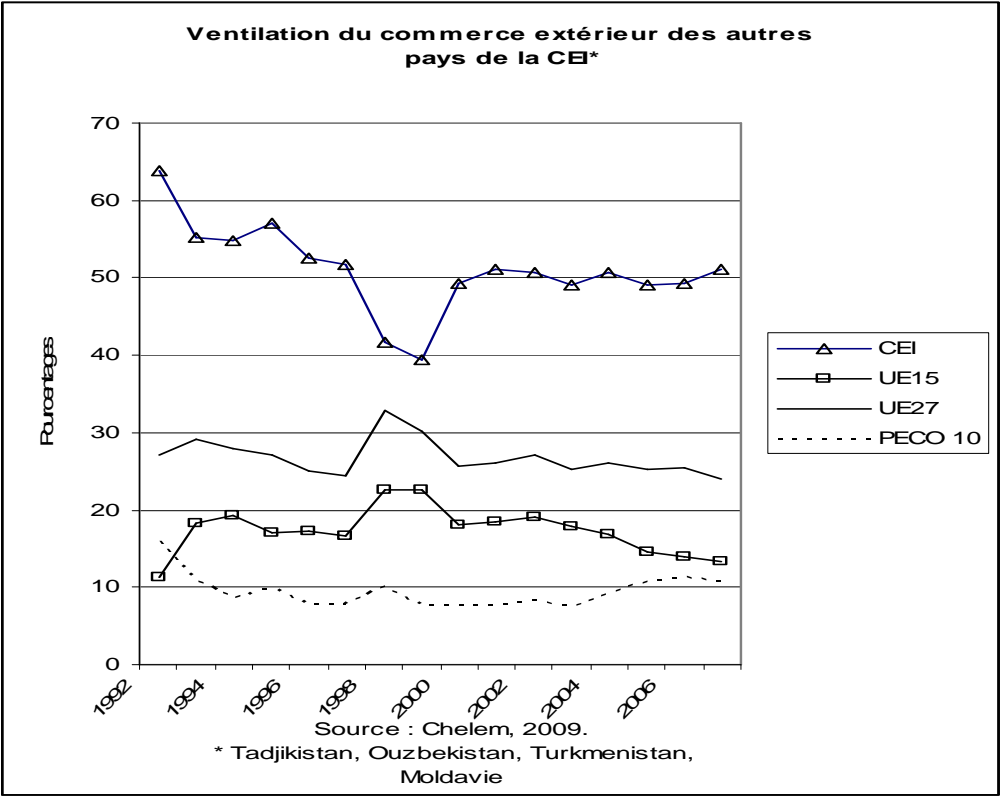


Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : CHELEM, 2009

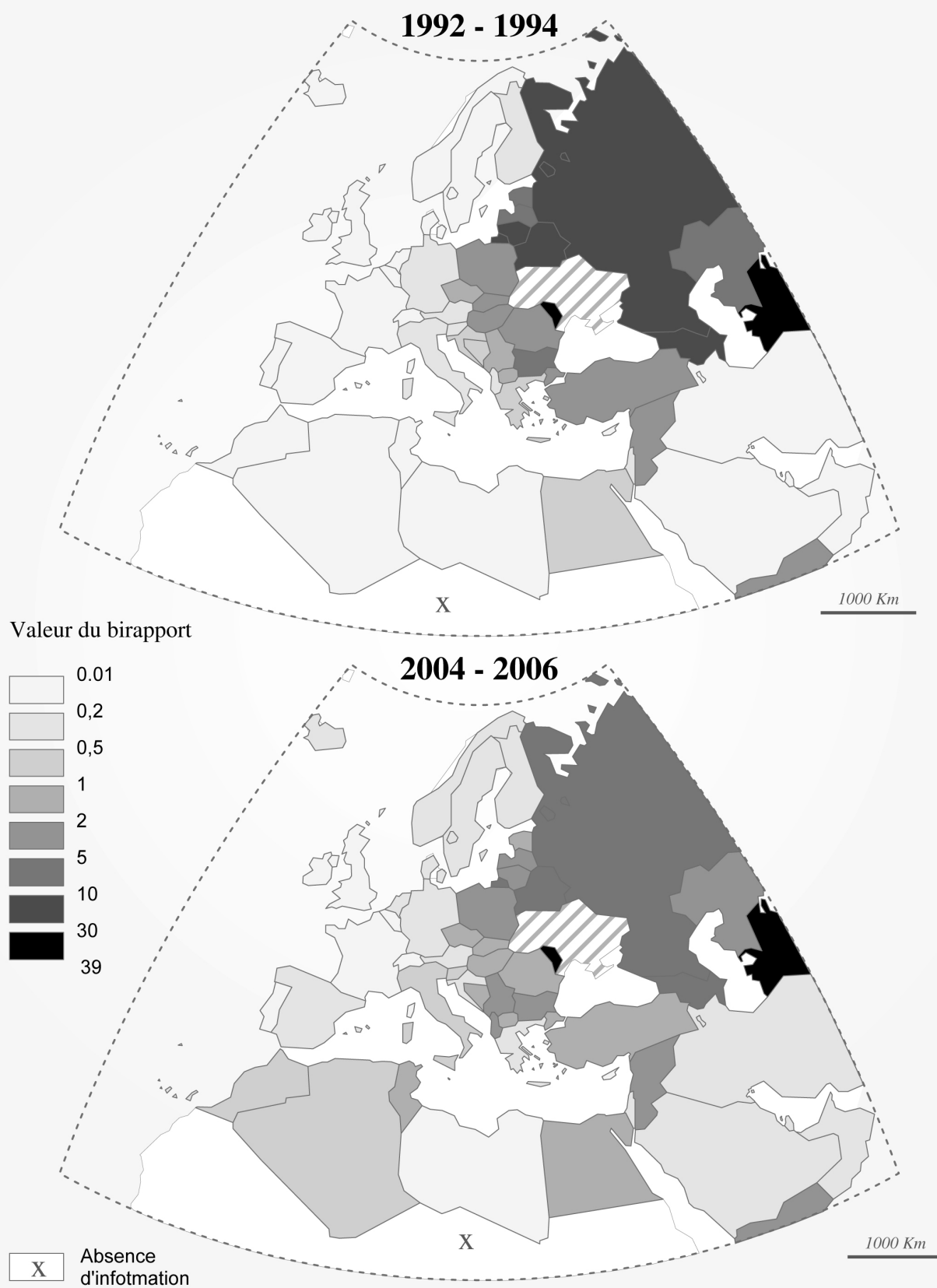
Annexe 11



Annexe 12

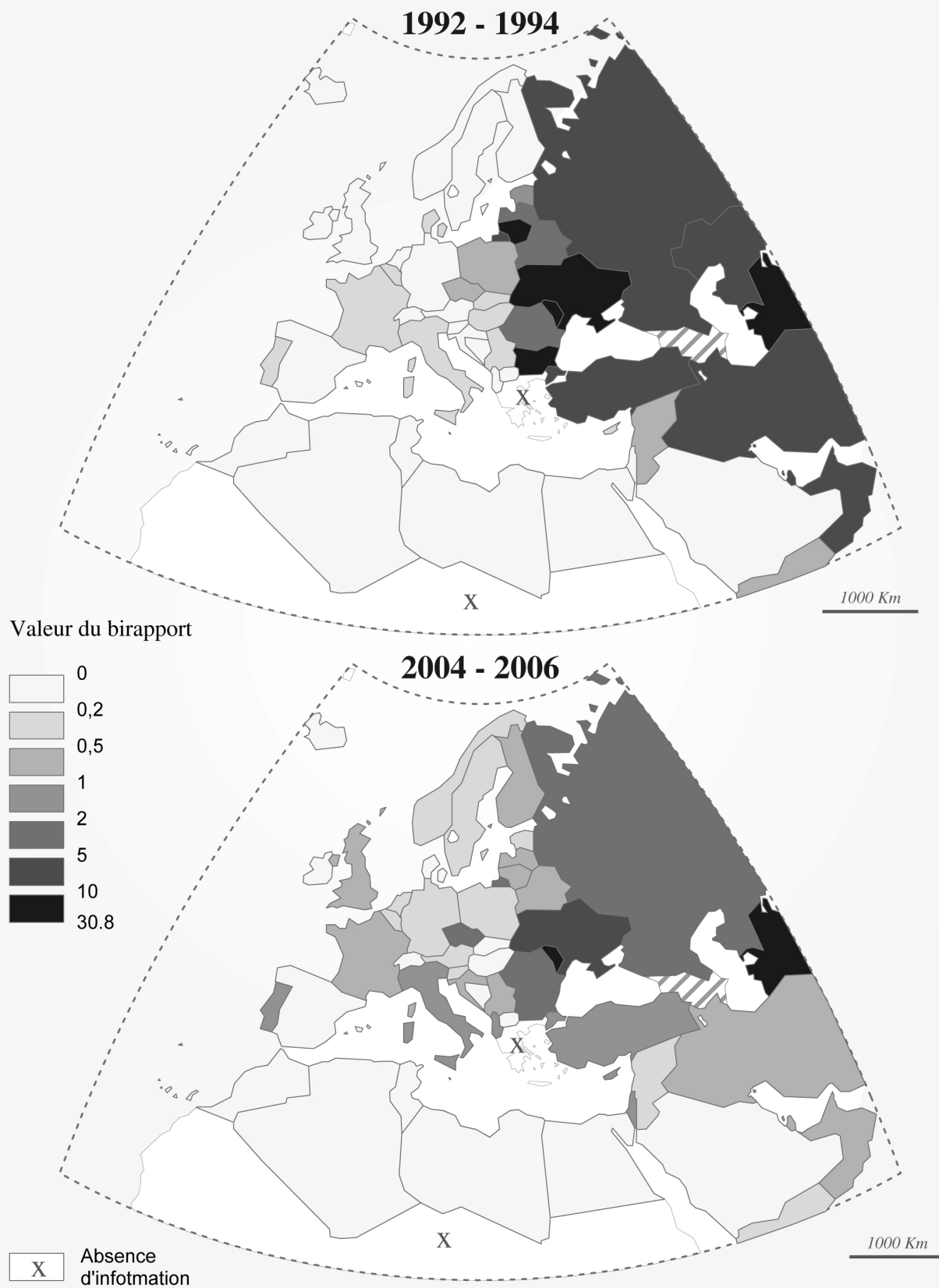


Annexe 13 - Évolution de l'intensité des échanges bilatéraux de l'Ukraine



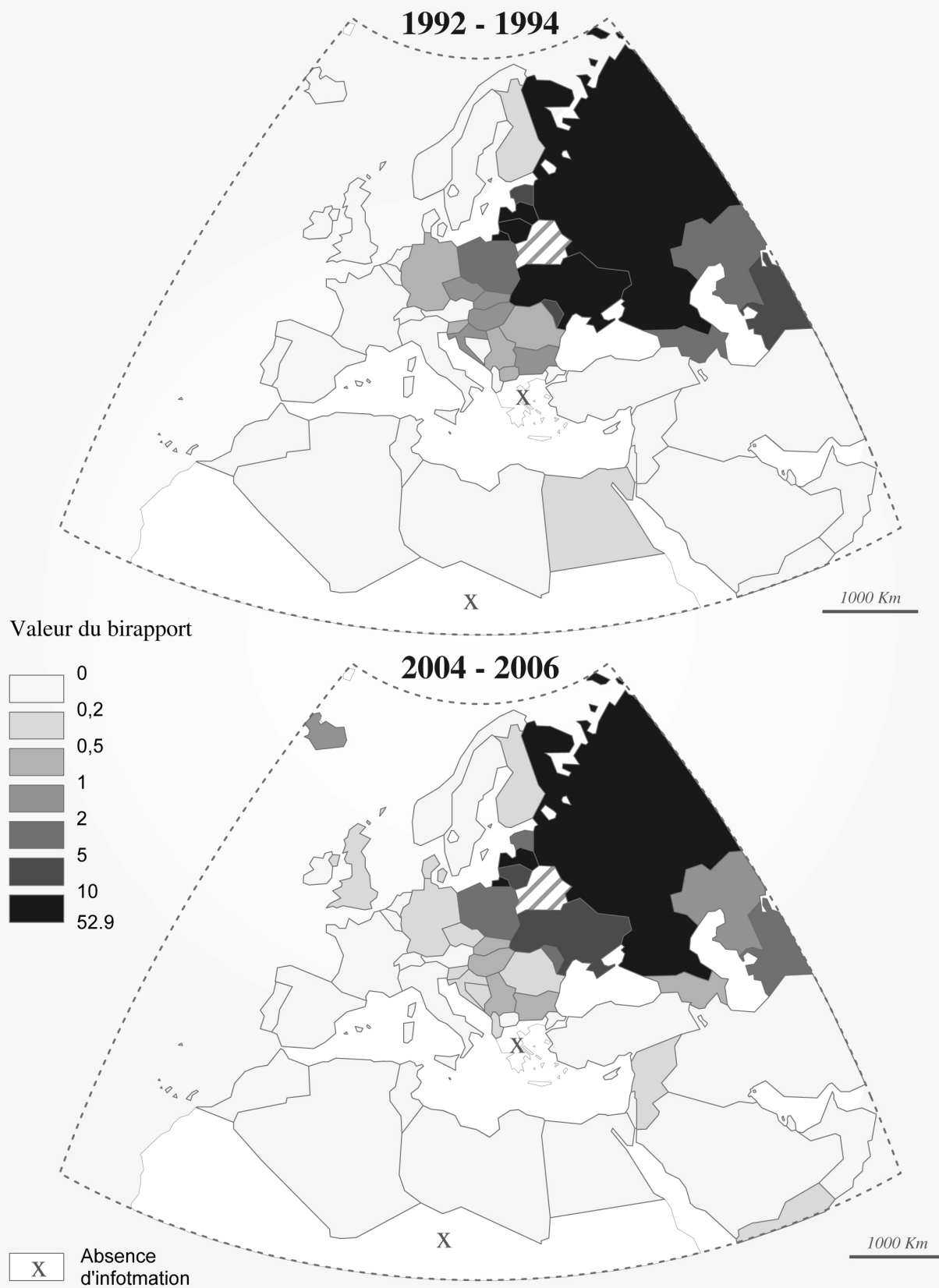
Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : CHELEM, 2009

Annexe 14 - Évolution de l'intensité des échanges bilatéraux du Caucase



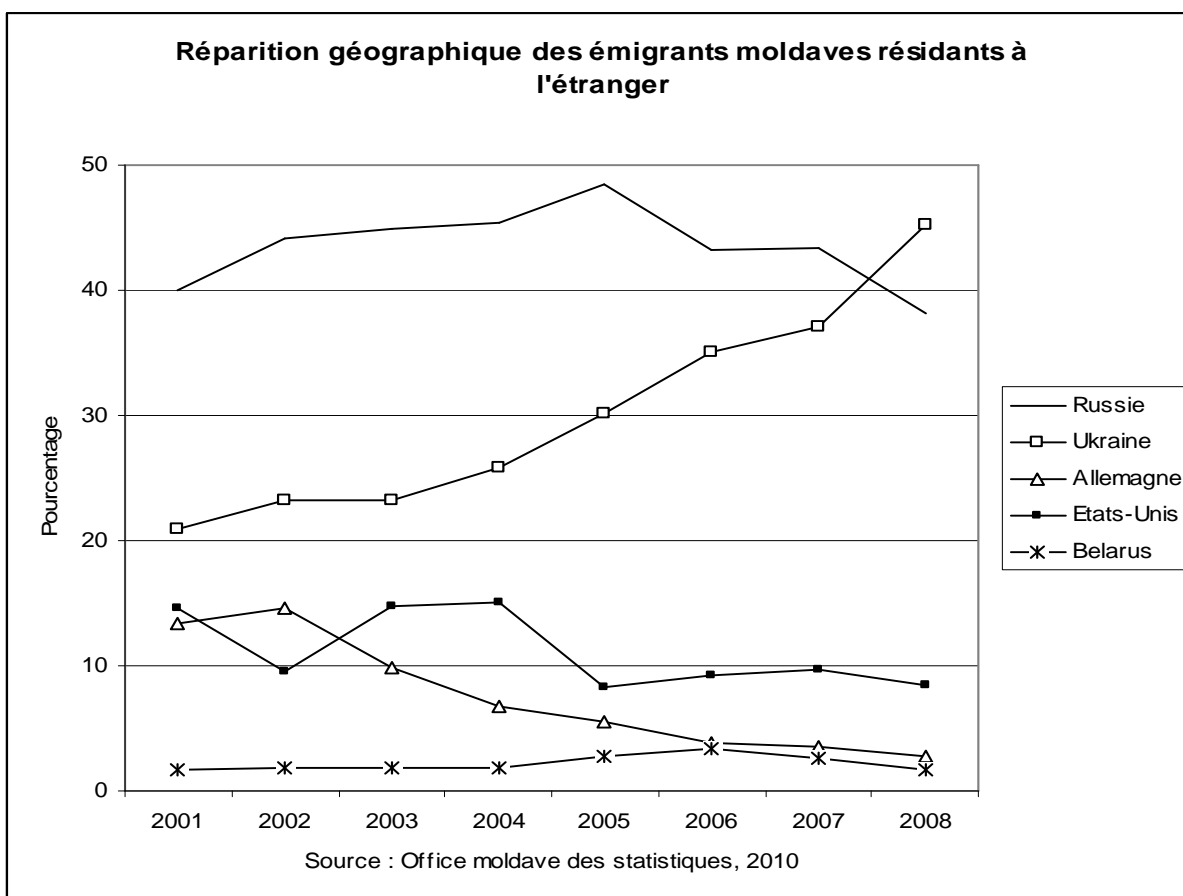
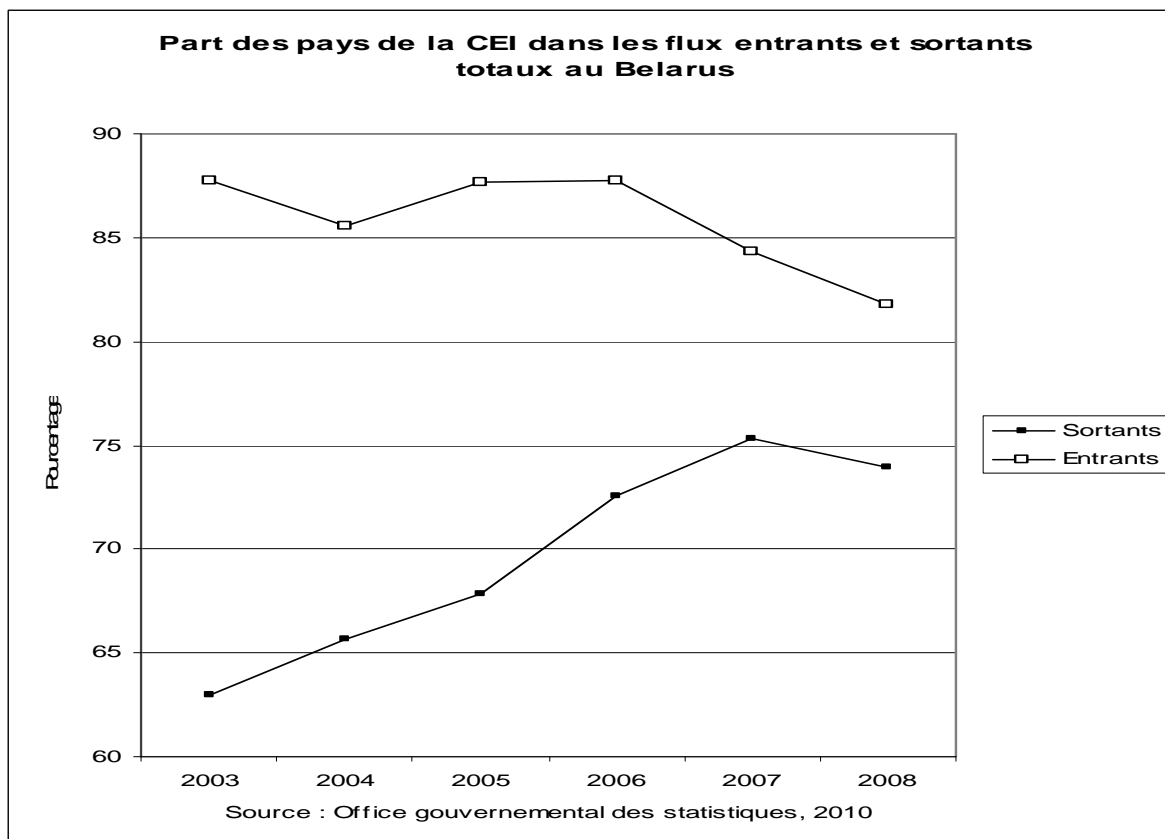
Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : CHELEM, 2009

Annexe 15 - Évolution de l'intensité des échanges bilatéraux du Belarus

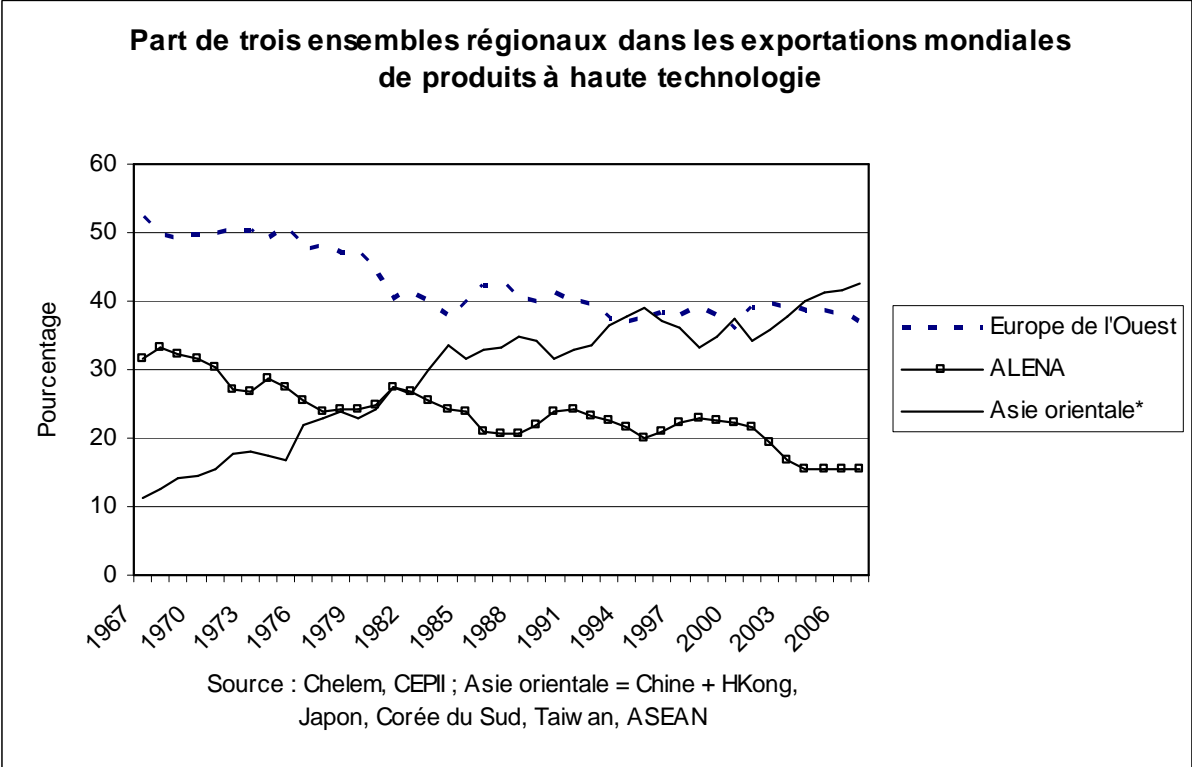


Nicolas LAMBERT, UMS 2414 RIATE & Yann RICHARD, UMR 7533 LADYSS, 2010
Source : CHELEM, 2009

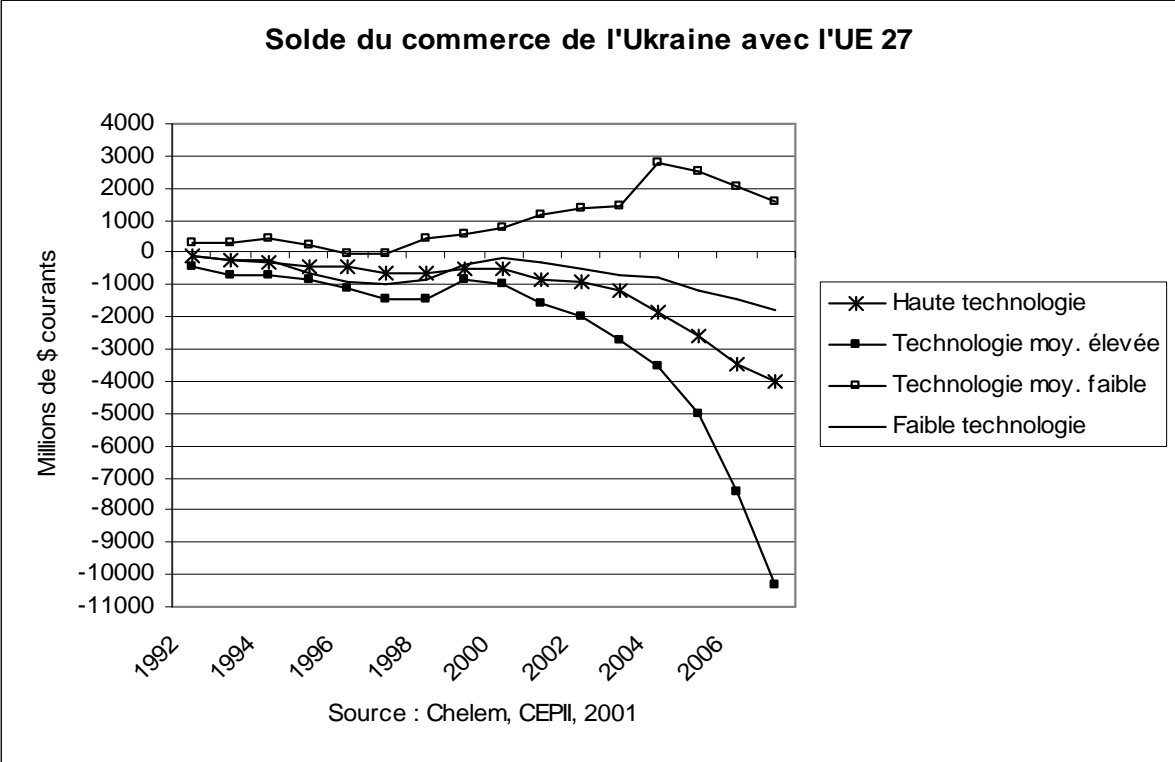
Annexe 16



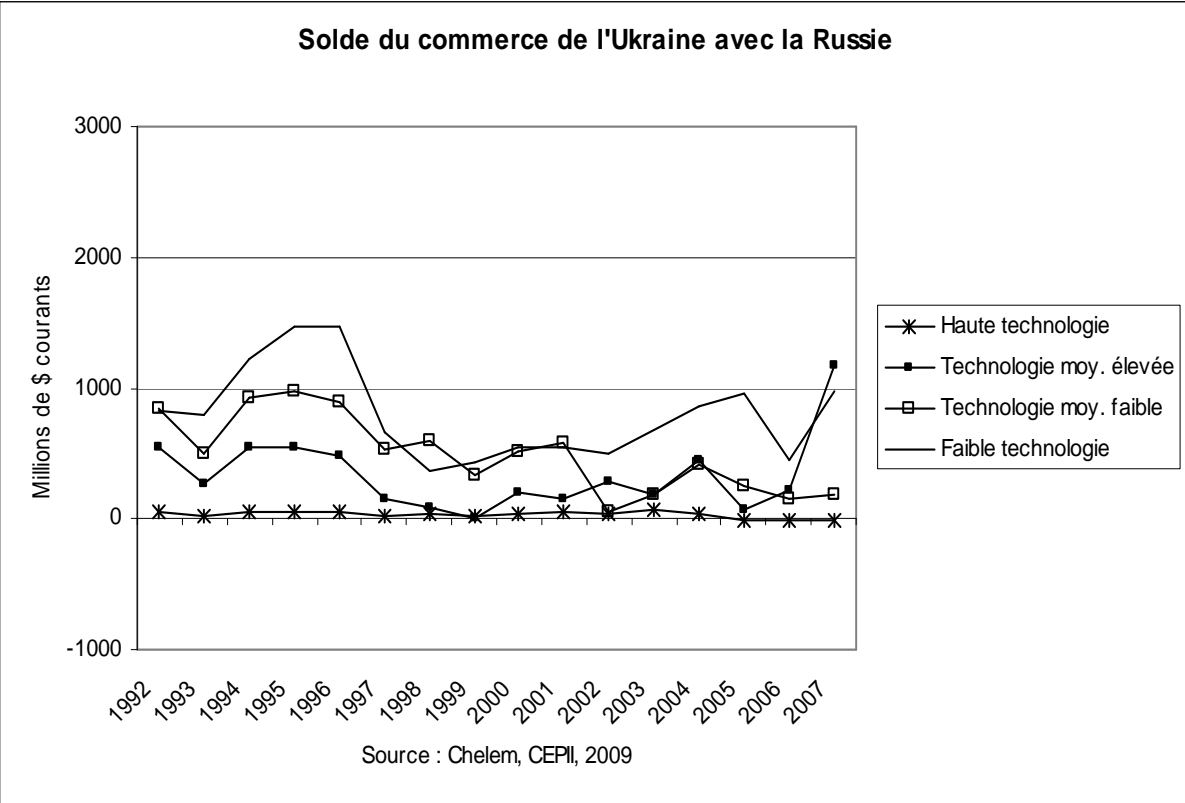
Annexe 17



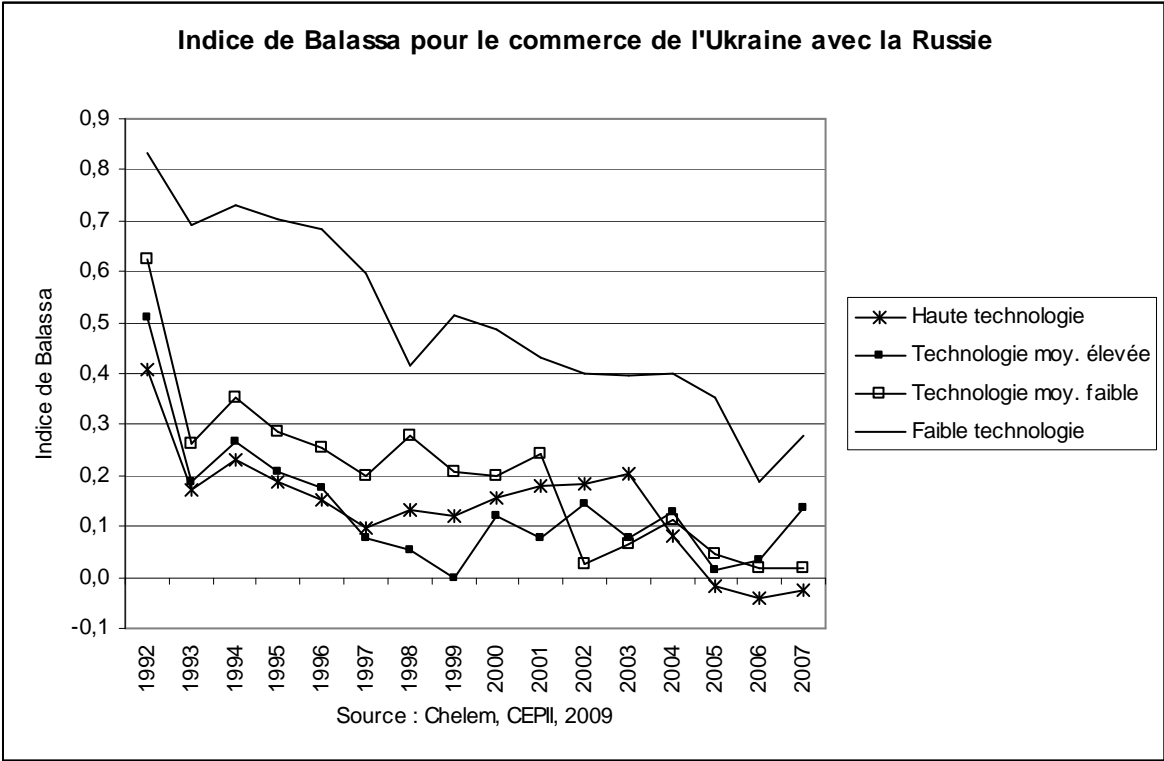
Annexe 18



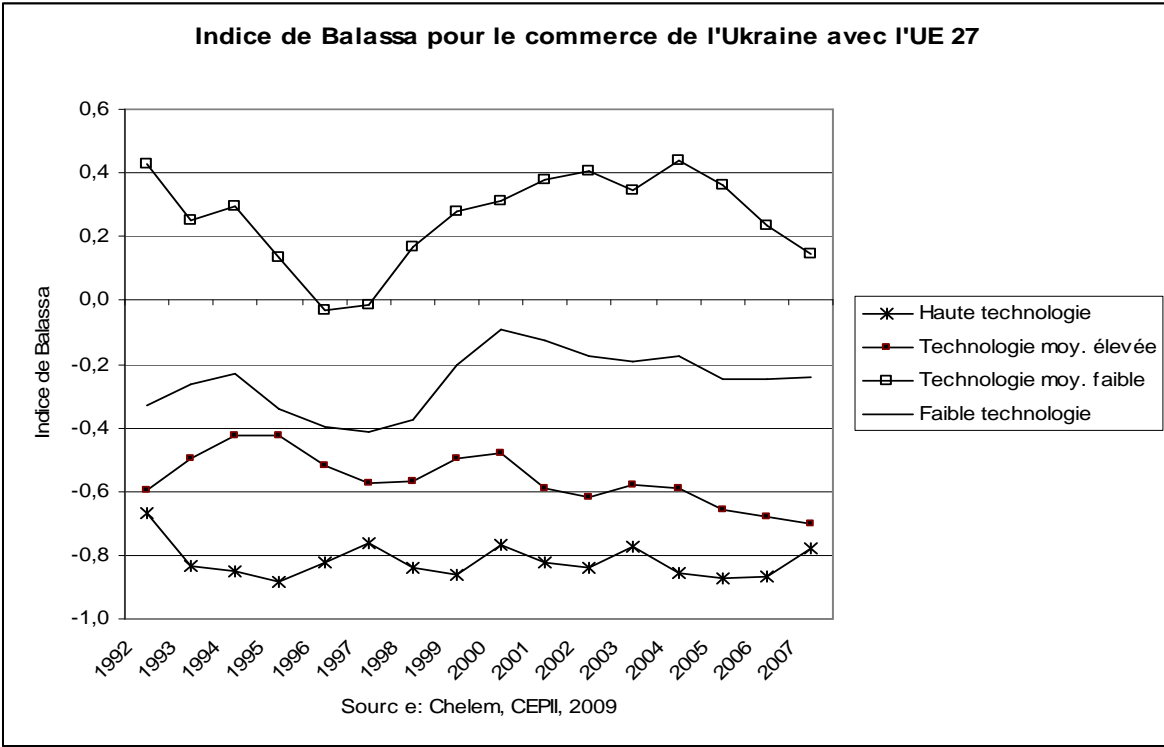
Annexe 19



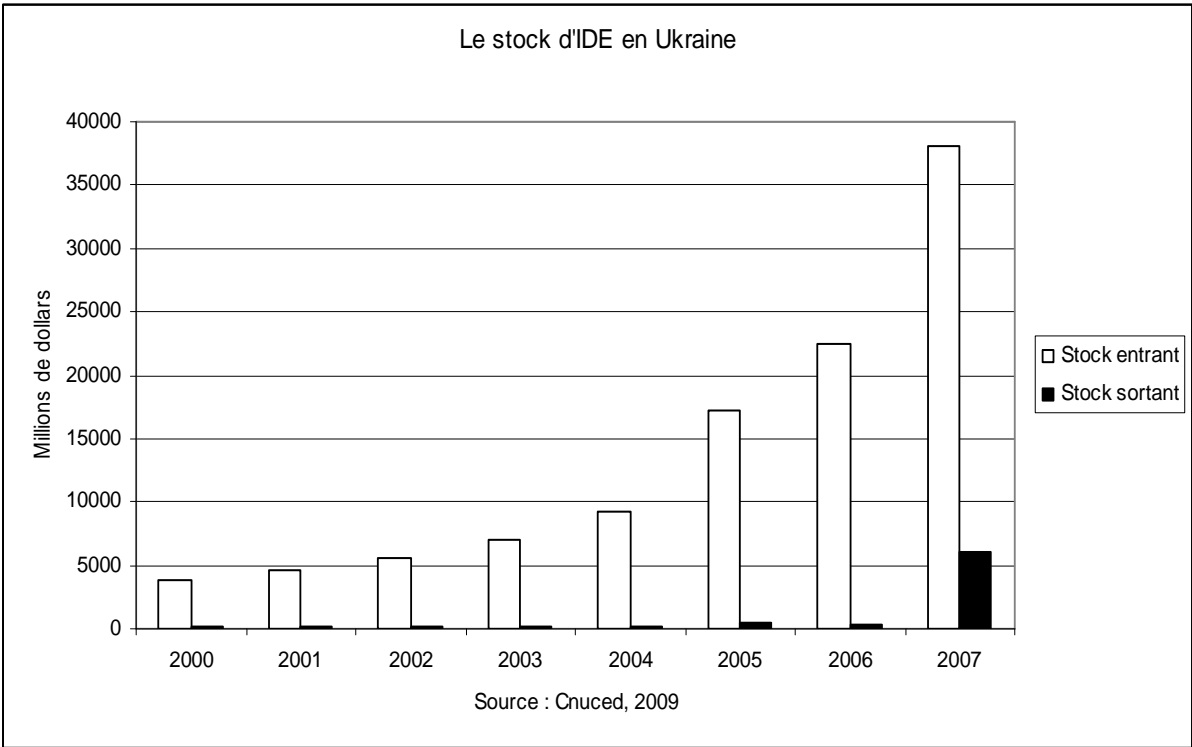
Annexe 20



Annexe 21



Annexe 22



Petite chronique des tensions russo-polonaises

1995 : (1) Multiplies déclarations d'officiels russes dont Boris Eltsine sur les « dangers de l'élargissement de l'OTAN à l'est ». La Pologne critique ouvertement ces déclarations. (2) Brouille polono-russe autour de l'accusation lancée contre le premier ministre polonais (Jozef Oleksy), qui aurait été un agent du KGB et aurait livré des secrets à la Russie jusqu'en 1995.

1996 : (1) Tensions persistantes avec la Pologne sur le thème de l'élargissement de l'OTAN : « Moscou a menacé de prendre certaines mesures, non spécifiées, pour empêcher certains pays de l'ancien bloc soviétique d'adhérer à l'Otan » (Primakov, mars 1996). (2) Hommage des députés polonais au défunt leader indépendantiste tchéchène Djokar Doudaïev. Certains partis politiques polonais ont beaucoup soutenu les Tchétchènes. (3) L'ambassadeur de Russie en Pologne décore l'ancien dirigeant communiste polonais Wojcieh Jaruzelski. (4) Inquiétude des Polonais après l'alliance nouée par la Biélorussie et la Russie : 47% jugent que le traité signé le 2 avril entre Minsk et Moscou constitue un danger pour la Pologne qui y voit un moyen pour Moscou de rétablir son ex-empire. (5) Le ministre russe de la Défense menace mardi de renforcer la présence militaire russe en Biélorussie en cas d'élargissement de l'Alliance atlantique à l'Est.

1997 : (1) Polémique en Pologne après les déclarations du ministre de la Sécurité accusant les services secrets russes de faire pression sur les partis pour empêcher l'adhésion de Varsovie à l'Union européenne et à l'Otan. (2) Inquiétudes de la Russie après la victoire de Solidarnosc aux élections. La Russie espère que la victoire de Solidarité aux élections législatives de ce week-end n'affectera pas ses relations avec Varsovie. (3) Le quotidien polonais Zycie a publié samedi une liste de 23 noms de diplomates russes qu'il accuse d'avoir espionné pour le compte de Moscou en 1995. L'Office de protection de l'Etat polonais soupçonne 28 autres Russes employés à l'ambassade de Varsovie d'être des espions, mais ne donne pas leurs noms.

1998 : L'avion transportant l'équipe de football du Spartak de Moscou s'est vu interdire l'espace aérien polonais car sa compagnie aérienne n'avait pas réglé ses dettes vis-à-vis de la Pologne. Après un virement financier express, l'avion a obtenu l'autorisation nécessaire.

1999 : (1) Manifestation de mauvaise humeur de la Russie au moment de l'adhésion des nouveaux membres de l'OTAN (Hongrie, République tchèque et Pologne). Le général Leonid Ivachov, chargé des relations avec l'Otan, se plaint de n'avoir pas été invité aux cérémonies marquant le 50^e anniversaire de l'Otan. (2) Arrestation de trois officiers de l'armée polonaise accusés de se livrer à des activités d'espionnage pour le compte de Moscou. (3) A l'occasion du soixantième anniversaire de l'invasion soviétique de la Pologne, le président Aleksander Kwasniewski se recueille sur les tombes des officiers polonais massacrés à Kharkov, en Ukraine et sur le site des fosses de Katyn, près de Smolensk, en Russie où en 1943 (corps de 4 000 officiers de l'armée polonaise dans une fosse commune massacrés par le NKVD). A Kharkov, la communauté polonaise locale a déposé des gerbes de fleurs rouges et blanches, les couleurs du drapeau polonais, tandis que des prières catholiques, orthodoxes, protestantes et juives étaient dites.

2000 : (1) L'ambassadeur de Russie à Varsovie convoqué au ministère polonais des Affaires étrangères pour se voir signifier que neuf diplomates russes sont déclarés *personae non gratae* en Pologne. (2) Attaque à Poznan d'un consulat russe par des manifestants hostiles à la guerre en Tchétchénie. Les manifestants ont peint une swastika sur le mur et remplacé le drapeau russe par le drapeau tchéchène.

2001 : (1) Crainte des pays voisins sur l'éventuelle présence d'armes nucléaires russes à Kaliningrad. Les présidents lituanien et polonais demandent une inspection de l'ONU. Ils y voient une mesure de Moscou contre l'élargissement de l'OTAN. La Russie avait organisé, en 1999, d'importantes manoeuvres militaires dans la zone, intitulées « Ouest 99 », simulant une attaque de l'Alliance contre Kaliningrad à partir de la Pologne, intégrée cette année-là dans l'OTAN. (2) La police polonaise provoque l'explosion contrôlée d'une voiture suspecte garée près d'un hôtel de Varsovie où doit séjourner le Premier ministre russe Mikhaïl Kassianov.

2002 : Le président russe dépose une gerbe au monument aux morts soviétiques de Varsovie, à l'occasion du 55^e anniversaire de l'entrée de l'Armée soviétique dans la capitale. Il ne se rend pas au monument dédié au soulèvement de Varsovie contre les nazis (1944) ; les troupes soviétiques sont accusées d'avoir délibérément omis de porter assistance aux Varsoviens.

2004 : (1) La Russie toujours très préoccupée par les négociations de la Pologne avec les USA pour l'accueil de bases de l'OTAN. (2) La Russie également très préoccupée par l'élargissement de l'Union européenne aux nouveaux membres (pertes de débouchés commerciaux, isolement de Kaliningrad). (3) La Russie exclut de demander pardon aux Polonais pour n'avoir pas aidé les combattants de l'insurrection de Varsovie de 1944. La Russie qualifie de "tendancieuse et subjective" la thèse des historiens et de "certains hommes politiques polonais", selon laquelle l'écrasement des insurgés par les Allemands serait dû à l'inaction des troupes soviétiques. Moscou rappelle que plus de 600 000 soldats soviétiques sont « morts pour la libération de la Pologne du fascisme ». Le chef de la diplomatie polonaise estime quant à lui qu'un haut dirigeant de la Russie « devrait avoir le courage de demander publiquement pardon aux Polonais pour ce qui s'est passé il y a 60 ans à cet endroit ». (4) La Pologne se plaint des obstacles à ses exportations de produits alimentaires en Russie. (5) Appel solennel envoyé à l'UE par 11 de ses membres (les trois pays baltes, les pays scandinaves, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Hongrie). Ils demandent de revoir la politique de l'Union envers la Russie : ces 11 pays s'inquiètent de plus en plus de l'attitude de la Russie vis-à-vis de ses anciens pays frères. (6) Visite du président polonais en Russie : Vladimir Poutine arrive au rendez-vous avec une demi-heure de retard ; avant cela, le ministère russe des Affaires étrangères, dans une note non signée, reproche aux journalistes polonais de mener une véritable campagne antirusse. (7) Un ancien responsable des services de renseignements polonais accuse la Russie de tenter de rétablir sa main mise sur ses anciens satellites communistes grâce à son quasi monopole des fournitures de pétrole et de gaz, devant une commission d'enquête parlementaire. Les journaux polonais donnent un large écho à ces propos ; le quotidien *Gazeta Wyborcza* titre en une: « L'empire attaque ». (8) Interventions de la Pologne en Ukraine : le chef de l'Etat dépêche à Kiev Stanislaw Ciosek, ancien ambassadeur de Pologne à Moscou, suivi par l'ex-président Lech Walesa. Moscou critique durement cette intervention.

2005 : (1) Les exportateurs polonais subissent des représailles commerciales russes, après le soutien polonais à Victor Iouchtchenko lors de la présidentielle (dizaines de millions d'euros de pertes et d'impayés, livraisons de pétrole et de gaz perturbées, obstacles aux investissements polonais en Russie). L'inspection sanitaire russe demande à plus de 300 exportateurs polonais d'ajuster leurs entreprises à ses normes. (2) Le parquet militaire de Moscou refuse de transmettre à la Pologne des documents sur le massacre de milliers de soldats polonais par la police politique de Staline (NKVD) en 1940 à Katyn, alors qu'un accord gouvernemental le prévoyait clairement. (3) Le ministère russe des Affaires étrangères estime que la Pologne devait être reconnaissante pour les accords de Yalta qui l'ont placée pour plus de cinquante ans dans la zone d'influence soviétique et qu'elle « commettait un péché » en se plaignant de ces accords qui lui ont permis de gagner des territoires à l'Ouest et au Nord. (4) Les autorités polonaises condamnent l'opération des forces russes qui s'est soldée par la mort de l'ancien président séparatiste tchétchène Aslan Maskhadov. (5) La Russie se déclare « stupéfaite » de la réaction polonaise à l'assassinat du président indépendantiste tchétchène Aslan Maskhadov. (6) Le ministère russe des Affaires étrangères a accusé lundi la Pologne de soutenir le terrorisme international en baptisant un carrefour de Varsovie du nom de Djokhar Doudaïev, un dirigeant rebelle tchétchène tué en 1996. (7) Le président Polonais décore vingt-sept personnalités russes qui ont permis de rétablir la vérité sur Katyn et appelle la Russie à reprendre le dossier d'instruction. « Nous attendons que le massacre de Katyn soit reconnu comme un crime contre l'humanité, que soient nommés tous les instigateurs et les exécuteurs du massacre et que tous les documents soient transmis. Nous attendons que les Russes parlent du pacte Ribbentrop-Molotov et qu'ils reconnaissent que la fin de la Seconde Guerre mondiale n'a pas apporté la liberté à tout le monde. » (8) Le chef de l'Etat polonais n'est ostensiblement pas invité par la Russie pour le 750^e anniversaire de Königsberg. (9) La Russie exige des excuses officielles de la Pologne après l'agression de trois enfants de diplomates russes en poste à Varsovie. (10) Un collaborateur de l'ambassade de Pologne à Moscou agressé par deux hommes et dans un état grave. Deux autres Polonais agressés à Moscou le même mois (août). (11) Un employé de l'ambassade de Russie à Varsovie agressé. (12) Varsovie proteste toujours et très officiellement contre le gazoduc de la Baltique et demande à Mme Merkel de revoir le projet. (13) Les autorités polonaises expriment leur "surprise profonde" après la décision de Moscou de limiter temporairement les importations de viande de boeuf, de porc, de volaille et de certains produits dérivés en provenance de Pologne. La Russie annonce aussi l'arrêt des importations de produits végétaux polonais, sujets à « une fraude massive sur les certificats sanitaires ».

2006 : (1) Le ministre de la Défense polonais, Radek Sikorski compare le projet de gazoduc entre la Russie et l'Allemagne au pacte germano-soviétique de 1939. Il déclare que l'attitude de Berlin allait à l'encontre de la politique étrangère et de sécurité commune aux Vingt-cinq et la relie à "la tradition "Molotov-Ribbentrop". (2) Montée de la tension à propos du bouclier antimissile américain : le ministère russe des affaires étrangères déclare que l'installation possible du système américain en Pologne demandera des mesures adéquates. (3) La Pologne menace de bloquer les négociations pour la conclusion d'un nouvel accord de coopération avec la Russie faute d'assurances russes dans le domaine de l'énergie. (4) La Russie confirme son embargo sur la viande polonaise. La Pologne annonce qu'elle maintient son veto au lancement des négociations sur un nouvel accord de partenariat UE-Russie.

2007

(1) Le gouvernement polonais accuse lundi la Russie d'être responsable de l'interruption des livraisons de pétrole russe à la Pologne et à l'Allemagne transitant par le Belarus. (2) La Russie menace de reprendre sa production de missiles de moyenne portée et de pointer ces missiles vers le Pologne si des éléments de missiles anti missiles américains y sont installés. (3) Le ministère polonais des Affaires étrangères rappelle en consultation plusieurs de ses ambassadeurs pour discuter d'une enquête les désignant comme des agents d'une défunte ancienne agence de renseignement russe. (4) la Pologne confirme qu'elle s'opposera à la signature d'un accord de partenariat Russie – UE. (5) Signature d'un accord pour allonger l'oléoduc Odessa – Brody vers le nord. La Pologne y prend part. Moscou y voit une stratégie pour contourner le territoire de la Russie. (6) Selon la Russie, le différend entre Moscou et Varsovie sur la viande polonaise pourrait s'étendre aux produits laitiers. (7) Le nouveau Premier ministre polonais critique sévèrement les conditions dans lesquelles les élections législatives se sont tenues en Russie le week-end dernier ; il appelle les Vingt-Sept à plus de fermeté à l'égard du régime de Vladimir Poutine. (8) La Russie lève finalement son embargo russe sur la viande polonaise.

2008

(1) La Pologne estime que l'embargo n'est pas levé en pratique. (2) Le chef de la diplomatie russe accuse la Pologne d'abuser de la solidarité européenne et de tout faire pour durcir la position de l'UE vis-à-vis de la Russie. (3) Après des demandes insistantes de la Pologne entre autres, l'UE propose d'accroître sa coopération avec les Etats du Caucase ainsi qu'avec l'Ukraine, la Moldavie et la Biélorussie, qui appartiennent au voisinage commun de l'UE et de la Russie. Lancement de l'idée de " dimension orientale " de l'Union européenne favorisant à terme la suppression des visas et l'établissement d'une zone de libre-échange. (4) L'ambassadeur russe en Lettonie prévient la Pologne et les trois pays baltes qu'ils pourraient devoir payer leurs virulentes critiques de la Russie dans son conflit avec la Géorgie : « des erreurs importantes peuvent être commises pour lesquelles il faut ensuite payer longtemps ». (5) Les présidents polonais et baltes se rendent en Géorgie pour soutenir ce pays : « Le temps de la domination russe est passé en Géorgie », lance le président polonais Lech Kaczynski à une foule de Géorgiens à Tbilissi. (6) Le ministre des affaires étrangères russe annule une visite à Varsovie, juste après la conclusion d'un accord entre Washington et Varsovie sur l'installation en Pologne d'éléments du bouclier antimissile américain. (7) Les présidents lituanien et polonais accusent la Russie de pillage et d'épuration ethnique en Géorgie, dans une déclaration commune. (8) En visite à Minsk, le premier ministre russe Vladimir Poutine s'entend avec le président biélorusse Alexandre Loukachenko sur le principe d'une défense anti-aérienne commune et le déploiement de S-300 russes le long de la frontière avec l'Union européenne.

2009

(1) Tensions avec la Russie à cause de la coupure des livraisons de gaz à l'Ukraine. (2) Selon un historien du ministère russe de la Défense, la Pologne, en refusant de céder aux demandes d'Adolf Hitler, s'est rendue en partie responsable du déclenchement de la Seconde Guerre mondiale. Il estime que les revendications allemandes étaient « modérées ». (3) Un journaliste russe qui a dénoncé dans ses articles publiés en Russie les violations des droits de l'homme en Tchétchénie obtient le statut de réfugié en Pologne. (4) Une émission de la chaîne russe Rossia accuse la Pologne d'avoir promis à Berlin son soutien militaire et d'avoir « proposé au Japon d'ouvrir un deuxième front contre l'URSS ». L'ambassade de Pologne en Russie proteste et parle de « falsification de l'histoire ». (5) La Russie rend publiques des archives accusant la Pologne d'avoir sous-estimé la menace nazie avant la Seconde Guerre mondiale. Selon un général des services de renseignement extérieur (SVR), « on a l'impression que la Pologne aurait pu faire beaucoup plus pour former le système de sécurité collective ». (6) La Russie dénonce le vote par les parlementaires polonais d'une résolution condamnant l'invasion de l'est de la Pologne par l'Armée rouge en septembre 1939. (7) Les députés polonais appellent la Russie à reconnaître le massacre de Katyn et le caractère génocidaire du Goulag, à l'occasion du 70e anniversaire de l'invasion de la Pologne par les troupes nazies et de la conclusion du pacte Molotov-Ribbentrop. (8) La Pologne fait part à l'Otan de son inquiétude suite à d'imposantes manœuvres militaires organisées fin septembre à ses frontières par les forces russes et biélorusses. Selon le ministre polonais des Affaires étrangères : « Quand la Russie organise ce genre d'exercice à nos frontières, cela nous inquiète et, bien évidemment, nous en faisons part à l'Alliance, lui demandant d'en tenir compte dans son action ».

Petite chronique des tensions russo-baltes

1995 : (1) Tensions avec l'Estonie et la Lettonie qui ont dû attendre 1994 pour l'évacuation des troupes russes. (2) Autres motifs de tension : le problème des frontières que l'Estonie et la Lettonie voudraient bien voir reconnues « internationalement », ce dont Moscou ne veut pas entendre parler ; le sort des minorités russophones, même s'il a été largement réglé par l'adoption, de lois sur la citoyenneté, est toujours l'objet de polémiques ; en Lettonie, problème du sort de 4 000 militaires russes démobilisés restés sur place ; la Lettonie demande des missions d'inspection de l'OSCE à Skrunda, la station-radar louée à la Russie pour quatre ans. (3) Les propos de Boris Eltsine sur les dangers d'un élargissement de l'Otan aux pays d'Europe de l'Est ont été critiqués vendredi par les anciennes démocraties populaires, les pays baltes et l'Ukraine, qui ont réaffirmé leur intention d'adhérer à l'organisation.

1996 : (1) Les autorités russes ont requis mercredi l'expulsion d'un diplomate estonien en poste à Moscou, soupçonné de s'être livré à des activités euphémisme généralement employé pour désigner des activités d'espionnage. (2) Les autorités estoniennes assurent avoir la preuve que l'un des fonctionnaires de l'ambassade de Russie à Tallinn est un agent des services de renseignement russes.

1997 : (1) Une nouvelle fois, Boris Eltsine estime que l'intégration des pays Baltes dans l'Otan serait de nature à compromettre la sécurité de la Russie. Il affirme que Moscou s'opposera fermement à leur admission dans l'Alliance atlantique. (2) Boris Eltsine propose aux pays baltes un pacte de sécurité, idée rejetée par les trois républiques.

1998 : (1) La Russie menace d'adopter des sanctions économiques contre la Lettonie, accusée de maltraiter la minorité russophone qui vit sur son territoire (réduction de ses exportations de pétrole transitant par la petite République balte, qui se retrouverait ainsi privée d'une source de revenus non négligeable). (2) La Russie proteste contre les lois votées par l'Estonie et la Lettonie, conditionnant l'octroi de la citoyenneté à une bonne connaissance de la langue. La Lettonie fait figure de mouton noir à Moscou : projet de loi au Parlement, instaurant des équipes d'inspecteurs linguistiques dans les entreprises, chargés de contrôler le niveau de letton des employés ; répression de la manifestation des retraités russes à Riga, le 3 mars (images de retraités bastonnés par les policiers lettons). (3) Youri Loujkov se rend à Riga et dénonce le « génocide » des Russes. Il propose de boycotter les produits lettons. (4) Après la commémoration de la légion lettone SS, Moscou proteste bruyamment. (5) Un attentat est déjoué près de l'ambassade russe. (6) L'Estonie expulse deux diplomates russes, entraînant en retour l'expulsion par la Russie de deux diplomates estoniens convaincus d'espionnage.

2001 : (1) Vladimir Poutine demande l'établissement de normes européennes pour la protection des groupes minoritaires, en notant qu'elles devraient s'appliquer aux minorités russophones des pays baltes. (2) La Douma vote une disposition lui permettant de mettre 50 millions de dollars à disposition d'une politique plus dynamique dans la région baltique, notamment pour protéger les minorités russophones.

2002 : (1) L'Estonie a appelé les pays situés autour de la Baltique à interdire l'accès de cette mer aux pétroliers à coque unique afin d'éviter une catastrophe écologique. Une part importante du pétrole russe est exportée dans des pétroliers anciens à simple coque. (2) Selon un membre du Conseil de sécurité russe proche de V. Poutine, « le Kremlin a eu tort d'abandonner le terrain politique de la Baltique... jamais la Russie n'aurait eu de problèmes avec Kaliningrad, si elle avait disposé d'équipes politiques loyales à Vilnius ». Les Litoniens se demandent si le président Paksas n'a pas été recruté par les stratèges de Moscou.

2003 : (1) Paksas emporte la présidentielle lituanienne de janvier, grâce à l'argent de l'homme d'affaires russe Iouri Borissov, soupçonné de connexions avec les services russes et de liens au Kremlin. (2) Les autorités lituaniennes s'alarment de la création du « Parti du travail » par un autre homme d'affaires russe Viktor Ouspaskis, en pleine ascension dans les sondages. (3) Un membre de l'entourage du président est soupçonné d'avoir entretenu des relations étroites avec des mafieux russes. (4) La Russie cesse d'alimenter l'oléoduc desservant le terminal pétrolier letton de Ventspils, l'un des débouchés traditionnels du pétrole russe, dans l'espoir non avoué de prendre le contrôle de ses installations.

2004 : (1) La raffinerie de pétrole de Maziėkiu Nafta, entreprise stratégique représentant 10 % du PIB, reliée au réseau de pipelines russes, est tombée aux mains de l'entreprise russe Youkos. (2) Gazprom est en passe d'entrer dans le capital de la société de gaz lituanien Lietuvos Dujos, dont les approvisionnements proviennent exclusivement de Russie. (3) En Lettonie, la Russie travaille à reprendre le contrôle du port de Ventspils, élément clé du dispositif d'exportation des hydrocarbures russes vers l'Europe. (4) A Riga, et dans un moindre degré à Vilnius, les intérêts russes sont très présents dans les services, l'immobilier et le secteur bancaire, partiellement bâti au tournant des années 90 sur des capitaux blanchis venus de Russie. (5) Inquiétude en Lituanie : les Russes investissent massivement dans les partis. Depuis deux ans, la presse russe est remplie d'articles à la tonalité impériale, appelant Moscou à dégager des fonds pour influencer les élites politiques locales de la Baltique. (6) En Lettonie, mise en cause du premier ministre letton Einars Repse dans une affaire de corruption. Nombre d'observateurs voient dans cette affaire une manigance orchestrée depuis Moscou, la Russie influençant en sous-main certains partis lettons. (7) Trois diplomates russes sont expulsés de Lituanie. Le parlement lituanien reproche à nouveau au président Rolandas Paksas des liens supposés entre son entourage et des groupes mafieux russes ainsi que des agents des services de renseignement de Moscou. Il risque la destitution. (8) Le ministre russe des affaires étrangères rappelle l'opposition de la Russie à l'installation de bases de l'OTAN dans les pays baltes. (9) Moscou est accusé par le gouvernement d'essayer d'influencer les médias russophones de Lettonie et de soutenir les opposants à la réforme sur l'éducation (cette réforme, qui vise à faire passer à 60 % la part de l'enseignement en langue lettone dans les lycées des minorités) (10) Nouvelles inquiétudes baltes face à un afflux de capitaux en provenance de Russie : immobilier, banque (quatre banques lettones et une lituanienne sont passées sous contrôle russe), une bonne partie du secteur énergétique. (11) La Russie annonce qu'elle déclare *persona non grata* le Premier secrétaire de l'ambassade de Lettonie à Moscou. (12) La Lettonie annonce l'expulsion d'un diplomate russe pour espionnage portant sur les secrets de l'Otan. Cette décision s'ajoute à une série d'expulsions de diplomates russes des trois pays baltes. (13) La Lituanie expulse trois diplomates russes en février ; en mars ? Moscou expulse trois diplomates lituaniens. (14) Deux diplomates russes sont expulsés par l'Estonie ; deux diplomates estoniens sont expulsés Moscou. (15) Dégradation des relations entre Vilnius et Moscou qui demande à la Lituanie de fermer le site Internet des séparatistes tchéchènes, utilisé notamment par Chamil Bassaïev. (16) Les présidents lituanien et estonien rejettent la requête de Moscou qui exige le remboursement de la dette des trois Pays baltes (Moscou réclame 3,6 milliards de dollars d'arriérés). Ils répliquent que la Russie devrait elle-même les dédommager de 50 ans d'occupation. (17) Violations répétées de l'espace aérien estonien par des appareils militaires russes. (18) Protestation de la Russie qui se réserve le droit de réagir si l'Otan décide d'envoyer ses appareils survoler les pays baltes après l'adhésion de la Lituanie, de la Lettonie et de l'Estonie à l'alliance atlantique.

2005 : (1) La Lettonie met en place une commission pour évaluer les dommages économiques et humains qu'elle a subis pendant près de cinquante années d'occupation soviétique. (2) Déclaration de la présidente lettone : selon elle, Moscou doit reconnaître « l'annexion dont les pays Baltes ont été victimes après la signature du pacte Molotov-Ribbentrop de 1939 ». Selon elle, le 9 mai ne marque pas seulement le jour de la défaite des Nazis, il marque aussi « le jour de deuil de l'annexion de la Lettonie par l'URSS ». Fureur du Kremlin qui a fait savoir qu'il était hors de question de reconnaître une quelconque « occupation ». (3) Le président russe n'apprécie pas que la présidente lettone profite des cérémonies d'Auschwitz pour lui offrir un livre sur « la Lettonie au 20e siècle », ouvrage d'historiens qui tente une évocation exhaustive de l'occupation soviétique, et des nombreux massacres et déportations qui l'ont accompagnée. La Komsomolskaïa Pravda va jusqu'à traiter la présidente lettone de « vieille morue ». (4) Les présidents estonien et letton refusent de se rendre aux cérémonies du 9 mai à Moscou. (5) Le président russe Vladimir Poutine rejette dans une tribune toute idée de « repentance » de la Russie vis-à-vis des Pays baltes. Selon lui, « tout être normal ne peut qu'être indigné en constatant que, dans ces pays, des monuments sont érigés en l'honneur des SS, que ces derniers sont autorisés à tenir des rassemblements publics ». (6) Le président russe qualifie de « totalement absurdes » les revendications frontalières émises le mois dernier par la Lettonie. (7) Le ministre russe des Affaires étrangères accuse la Lettonie d'avoir violé ses engagements internationaux, en introduisant des réserves à la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection de minorités lors de sa ratification. Le parlement letton a ratifié ce texte où il est précisé que « le concept de minorité aux termes de la Convention s'applique aux citoyens de Lettonie qui diffèrent des Lettons sur les plans culturel, religieux et linguistiques, qui vivent depuis plusieurs générations en Lettonie et qui considèrent faire partie de la Lettonie et de la société lettone » ; mais les députés ont introduit une réserve stipulant que la seule langue officielle nationale serait le letton, malgré la présence d'une minorité d'un tiers de russophones.

(8) Rupture brutale entre la Russie et l'Estonie sur le traité frontalier. Selon Moscou, la cause de la rupture de l'accord est la volonté de Tallin d'ajouter au traité un préambule selon lequel l'Estonie « a été victime de l'agression de l'Union soviétique » et a été « incorporée illégalement à l'Union soviétique ». Le préambule, jugé offensant par les Russes, déclare aussi que l'Etat estonien a été créé en 1918 et que la république actuelle est le successeur de cet Etat, marquant ainsi le refus de toute continuité avec la république soviétique d'Estonie instaurée par Moscou au lendemain de la Seconde guerre mondiale. (9) Les Pays baltes ne sont pas invités au 750^e anniversaire de Kaliningrad. (10) Arrêt de l'oléoduc qui alimente l'unique raffinerie lituanienne (Mazeikiu, précédemment achetée par le Polonais PKN Orlen). (11) L'Estonie proteste contre la décision de la Russie de refuser d'accorder un visa d'entrée au ministre estonien des Affaires étrangères Urmas Paet, qui a été invité à participer à une conférence sur les relations de voisinage entre l'UE et la Russie à Saint-Petersbourg. (12) Tension entre la Lituanie et la Russie : le président Adamkus se rend au sommet inaugural du GUAM – Communauté de Choix Démocratique, sur l'invitation du président ukrainien. Il affirme : « Je suis ici pour exprimer ma profonde conviction qu'un jour nos pays seront liés non plus seulement par des relations économiques et culturelles dynamiques mais aussi par des liens au sein des institutions euro-atlantiques ». (13) La Lituanie proteste contre la violation de son espace aérien par plusieurs bombardiers russes (un d'eux s'écrase au centre de la Lituanie).

2006 : (1) le directeur lituanien du Département de la Sécurité intérieur de Lituanie accuse les services secrets russes de vouloir déstabiliser le pays par le biais d'une propagande habile. (2) Une fuite a été constatée, au niveau de la région russe de Briansk, sur l'oléoduc qui approvisionne l'Europe via la Biélorussie et la Lituanie (53,7 % des parts du complexe pétrolier lituanien Mazeikiu Nafta ont été vendues, en mai 2006, au groupe polonais PKN Orlen, qui appartenaient au russe Ioukos International, avant son démantèlement politico-judiciaire ; les Russes ont été écartés de cette opération).

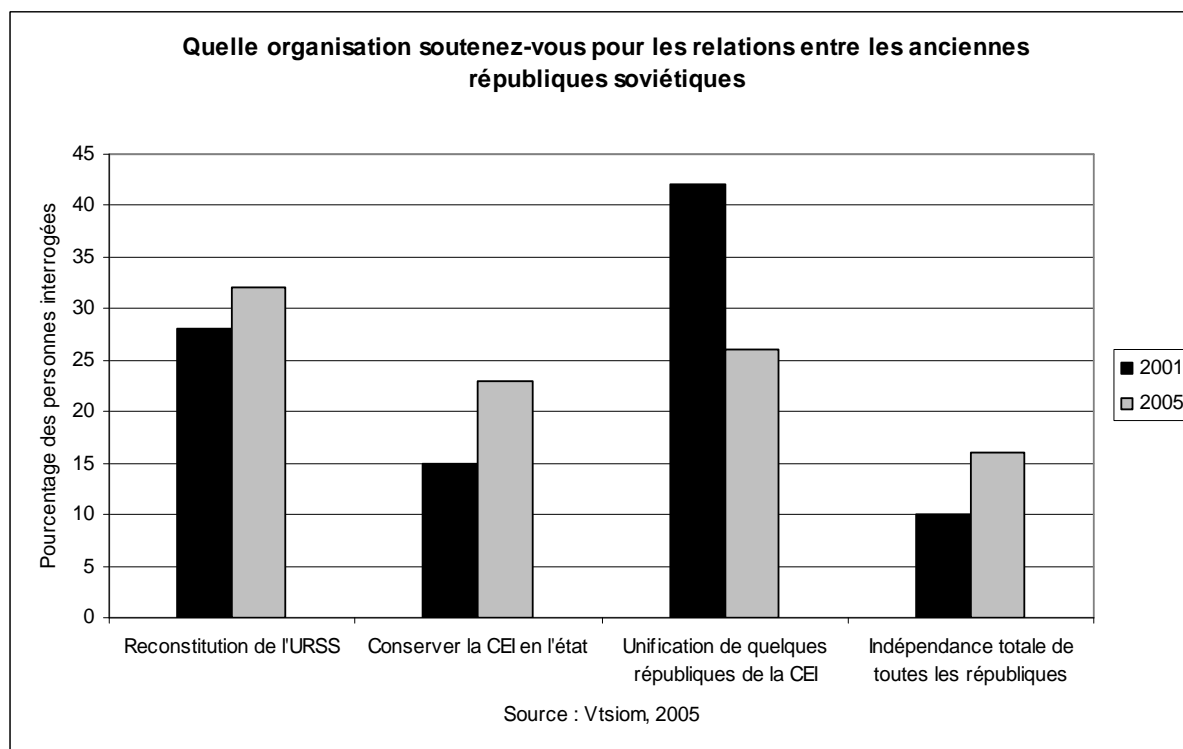
2007 : (1) Pour avoir voulu déménager du centre de la capitale une statue de soldats soviétiques perçue comme un symbole de l'occupation de l'URSS, l'Estonie est accusée par des députés russes de « tendances néofascistes » et menacée par Moscou de « conséquences extrêmement graves ». (2) Le chef de la diplomatie russe qualifie de « grave erreur » le vote au Parlement estonien d'une loi permettant de déplacer ce monument aux soldats soviétiques. Il parle d' « acte blasphématoire inacceptable pour l'Europe moderne ». Pour les Russes d'Estonie, ce monument justifie et glorifie leur présence sur cette terre. Il symbolise la victoire de l'URSS sur l'Allemagne et la « libération » des pays baltes de l'occupation nazie. Pour apaiser la crise, le ministre estonien de la Défense, Jaak Aaviksoo, promet que le monument serait réinstallé dès lundi dans un cimetière militaire de Tallinn. Une inauguration solennelle sera organisée le 8 mai. (3) L'Estonie accuse la Russie d'attiser les tensions dans ce pays par la diffusion d'une déclaration « sans fondement » à propos de la mort d'un jeune citoyen russe, survenue alors que des affrontements opposaient des manifestants à la police à Tallinn. (4) L'Estonie ferme son consulat à Moscou, jusqu'à ce que la situation se normalise aux alentours de son ambassade où des jeunes pro-Kremlin campent depuis plusieurs jours pour protester contre le déplacement du monument de Tallinn. Des jeunes pro-Poutine pourchassent l'ambassadrice d'Estonie dans Moscou. (5) Le président russe accuse la Lettonie et l'Estonie de violations « inacceptables » des droits des minorités russes, lors d'une conférence de presse, en présence d'Angela Merkel et de José Manuel Barroso. (7) La compagnie nationale de chemin de fer de Russie annonce qu'elle va supprimer la liaison ferroviaire pour les voyageurs entre Saint-Petersbourg et Tallinn. Cette liaison ne serait pas rentable. (8) La Russie restreint le trafic de camions sur l'un de ses principaux axes routiers vers l'Estonie. Les camions de plus de 3,5 tonnes ne sont plus autorisés à emprunter le pont qui enjambe la rivière Narva à la hauteur de Ivangorod sur la route reliant Saint-Petersbourg à Tallinn. Cette décision est officiellement due au « mauvais état du pont ». Les camions devront emprunter une autre route plus au sud via la région de Pskov. (9) L'Estonie est victime d'une attaque cybernétique. Certains observateurs estiment que l'attaque vient de Russie. Il s'agit d'un piratage informatique à grande échelle mené depuis trois semaines et d'une redoutable efficacité. Les sites Web de la présidence estonienne, les réseaux de la police, du Parlement, de plusieurs écoles, des deux plus grandes banques du pays et du ministère des Finances sont bloqués. (10) L'Estonie rejette les accusations du président russe qui avait reproché à ce pays balte, de glorifier le nazisme : « Il y a davantage de néo-nazis en Russie que d'Estoniens en Estonie », a répliqué le gouvernement de Tallin.

2008 : (1) La Lettonie a décidé d'expulser un diplomate russe, estimant qu'il constitue une menace pour la sécurité du pays. (2) Les présidents des Pays baltes se rendent en Géorgie pour soutenir ce pays qu'ils considèrent comme la victime d'une agression russe. (3) Le ministère estonien des affaires étrangères rejette les accusations de Moscou selon lesquelles l'Estonie aurait envoyé plusieurs dizaines de ses soldats en Géorgie pour aider ses alliés géorgiens. Selon le ministère, il s'agit uniquement de travailleurs humanitaires en mission non officielle.

2009 : (1) Le rédacteur en chef du portail d'informations russe *regnum.ru* et ancien conseiller de Vladimir Poutine est interdit d'entrée en Lituanie et a été obligé de descendre d'un train à la frontière. Modest Kolerov figure aussi sur une liste des personnes indésirables en Lituanie. (2) La Russie interdit l'importation d'une série de produits laitiers en provenance de Lituanie, ce qui pourrait marquer le début d'une guerre commerciale entre les deux pays. Les services vétérinaires russes (Rosselkhoz nadzor) ont envoyé une lettre à leurs homologues lituaniens, les informant avoir trouvé des substances antibiotiques dans plusieurs produits laitiers. Les responsables lituaniens affirment, de leur côté, « qu'il n'y a rien d'interdit dans ces produits laitiers et que la cause de la sanction russe est politique ».

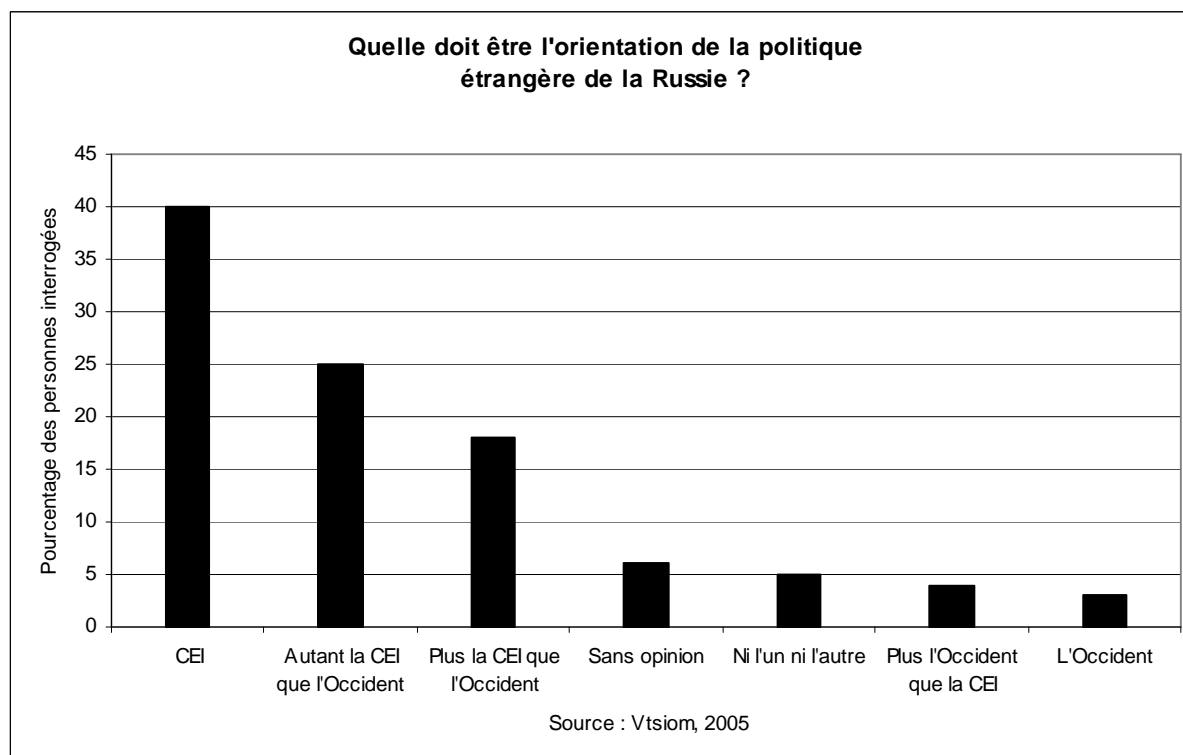
Annexe 25

Enquête du VTsIOM en Russie (2005)



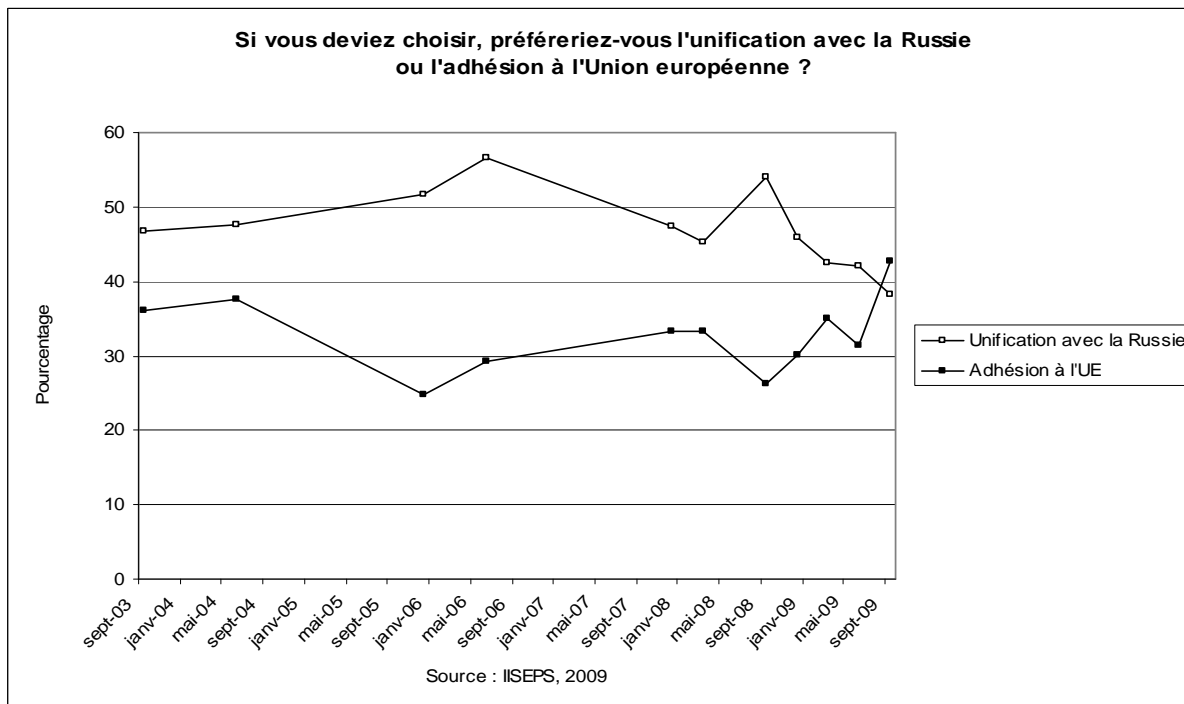
Annexe 26

Enquête du VTsIOM en Russie (2005)



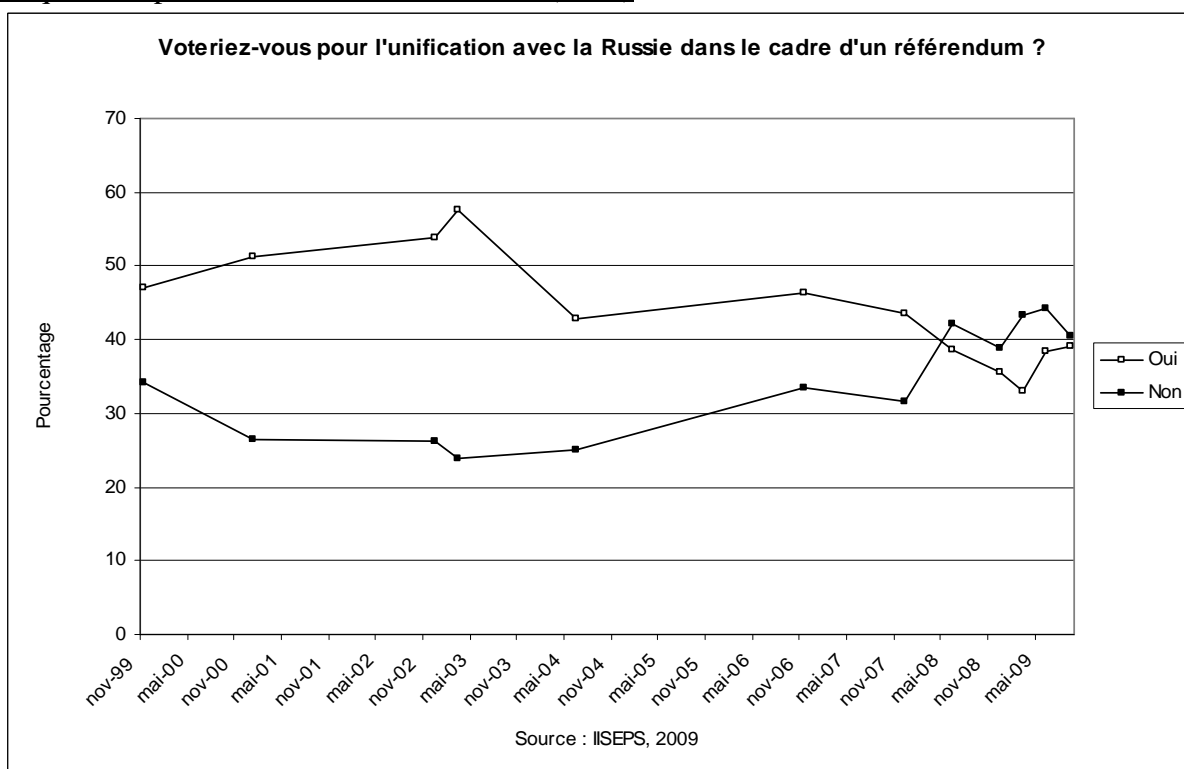
Annexe 27

Enquête d'opinion de l'IISEPS au Belarus (2009)



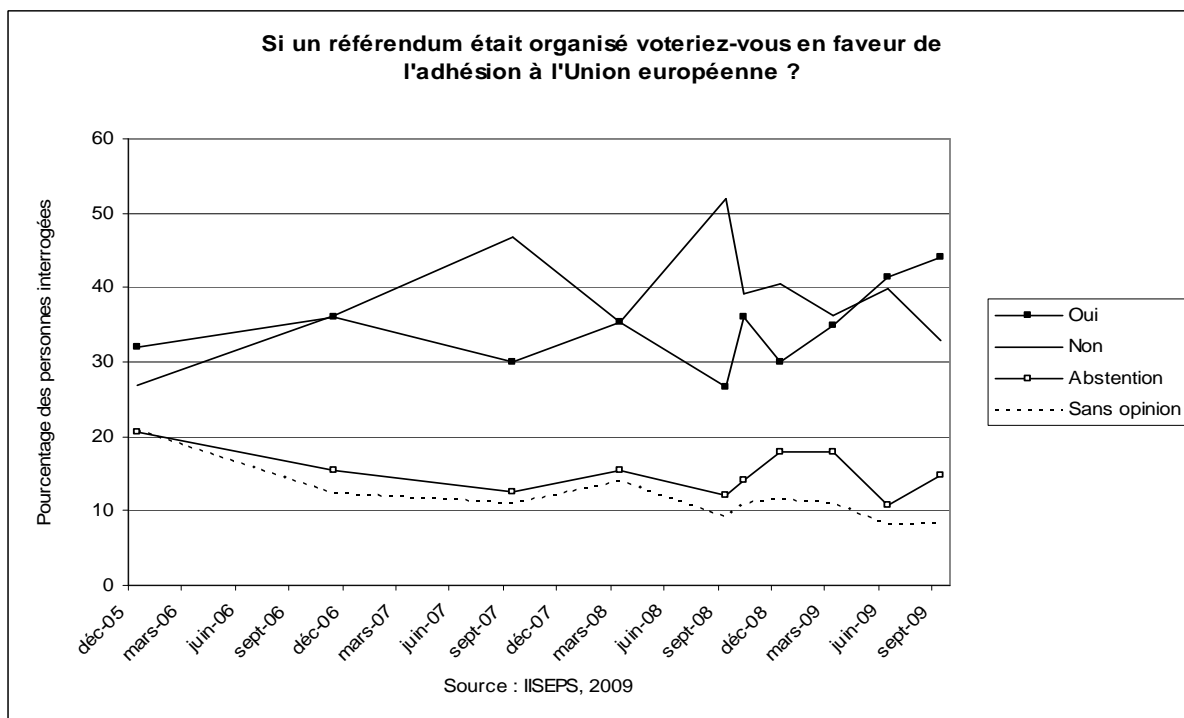
Annexe 28

Enquête d'opinion de l'IISEPS au Belarus (2009)



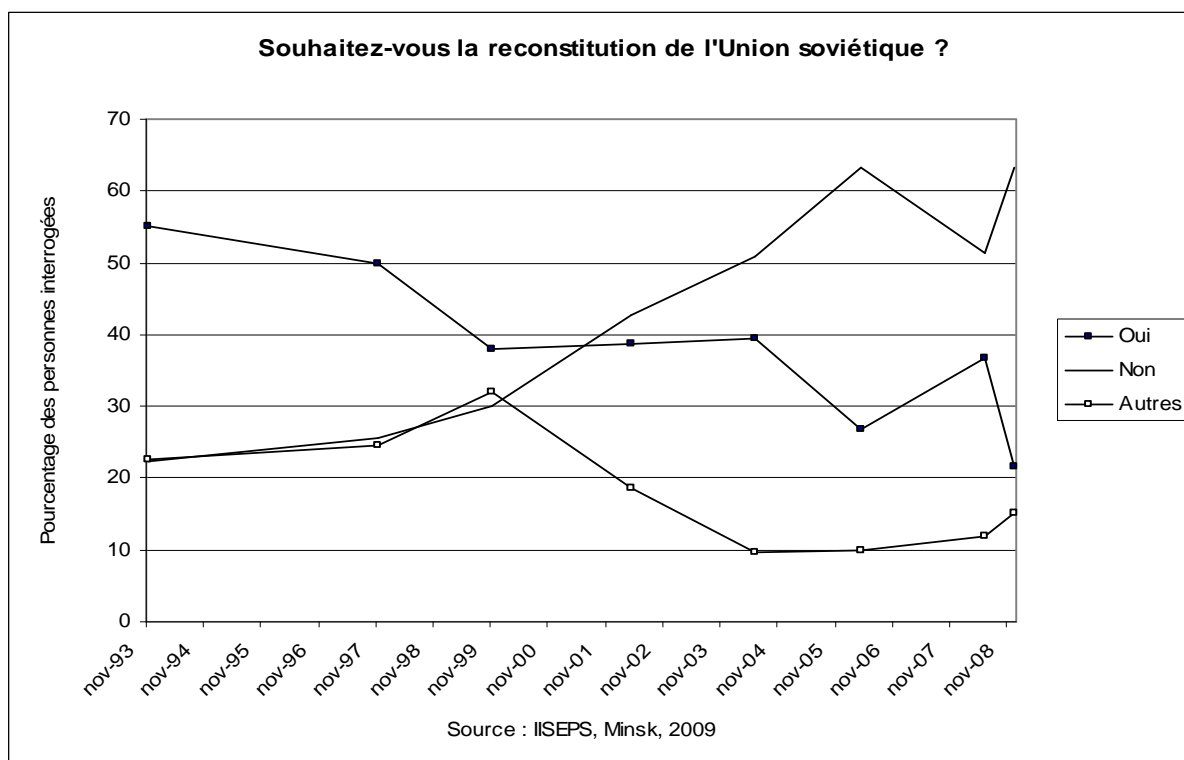
Annexe 29

Enquête de l'IISEPS au Belarus (2009)



Annexe 30

Enquête de l'IISEPS au Belarus (2009)



Annexe 31

Préambule du Plan d'Action UE - Ukraine

« In line with Ukraine's international commitments and its strategic goal of further European integration, Ukraine will continue its internal reforms based on strengthening democracy, rule of law, respect for human rights, the principle of separation of powers and judicial independence, democratic election in accordance with OSCE and Council of Europe norms and standards (political pluralism, freedom of speech and media, respect for the rights of persons belonging to national minorities, non discrimination on grounds of gender, and on political, religious and ethnic grounds)... Enlargement offers the opportunity for the EU and Ukraine to develop an increasingly close relationship, going beyond co-operation, to gradual economic integration and a deepening of political cooperation... The economic integration of ENP partner countries with the European Union is not only an incentive and reward for economic and regulatory reform in our neighbouring countries; in a globalised economy, it is also of interest to the EU to build a common EU-ENP area of economic integration where the same or similar regulatory standards apply ».

Annexe 32

Extraits du paquet énergétique

Article 11, alinéa 3

« Le gaz ne peut être fourni aux citoyens de l'Union qu'au moyen du réseau. Des marchés du gaz ouverts et qui fonctionnent, et en particulier les réseaux et autres actifs qui sont associés à la fourniture de gaz, sont essentiels pour la sécurité publique, pour la compétitivité de l'économie et pour le bien-être des citoyens de l'Union. Par conséquent, des personnes de pays tiers ne devraient être autorisées à exercer un contrôle sur un réseau de transport ou un gestionnaire de réseau de transport que si elles se conforment aux exigences relatives à la séparation effective applicables dans la Communauté. Sans préjudice de ses obligations internationales, la Communauté considère que les réseaux de transport de gaz sont d'une grande importance pour elle et que des mesures de sauvegarde supplémentaires sont donc nécessaires en ce qui concerne la préservation de la sécurité de l'approvisionnement énergétique de la Communauté, afin d'éviter des menaces pour l'ordre public et la sécurité publique dans la Communauté et pour le bien-être des citoyens de l'Union ».

Article 11 concernant la certification d'un opérateur étranger à l'UE

« Lorsque la certification est demandée par un propriétaire ou un gestionnaire de réseau de transport sur lesquels une ou plusieurs personnes d'un ou de plusieurs pays tiers exercent un contrôle, l'autorité de régulation en informe la Commission. L'autorité de régulation notifie également sans délai à la Commission toute situation qui aurait pour effet qu'une ou plusieurs personnes d'un ou de plusieurs pays tiers acquièrent le contrôle d'un réseau de transport ou d'un gestionnaire de réseau de transport.

Le gestionnaire de réseau de transport notifie à l'autorité de régulation toute situation qui aurait pour effet qu'une ou plusieurs personnes d'un ou de plusieurs pays tiers acquièrent le contrôle du réseau de transport ou du gestionnaire de réseau de transport.

L'autorité de régulation adopte un projet de décision relative à la certification d'un gestionnaire de réseau de transport dans les quatre mois suivant la date de la notification à laquelle celui-ci a procédé. Elle refuse d'accorder la certification s'il n'a pas été démontré... à l'autorité de régulation ou à une autre autorité compétente désignée par l'État membre, que l'octroi de la certification ne mettra pas en péril la sécurité de l'approvisionnement énergétique de l'État membre ou de la Communauté.».

Annexe 33

Lettre adressée par Jaan Ounapuu, Ministre du développement régional d'Estonie, 1^{er} juillet 2005, au Commissariat pour la Politique régionale et au Commissariat pour les Relations extérieures²⁵⁵ :

« Concern is raised with regards to the potential situation when a neighbouring country is delaying the required decisions and signatures necessary for the implementation and financing of the joint programmes, which might create a risk that the Member States will lose the ERDF funds indicated for the external cross-border co-operation programmes. Already today it seems unavoidable that the CBC programme in the Estonian –Russian border will not start on 01.01.2007, even if the agreement on the financial framework with Russia is reached in year 2006. We fear that the proposed implementation mechanism of the ENPI cross-border co-operation programmes is insufficiently flexible for reacting to potential unforeseen changes during the preparation process of the programmes, which might delay the setting up and the launch of these programmes for several years, or, in the worst scenario, might entirely block the implementation of some programmes.

Our specific concern is related to the financial responsibility of the Member States proposed in the draft ENPI Regulation for the whole external cross-border programme, as the legal framework and implementation details ultimately necessary for bearing this responsibility remain still unclear, and therefore require sufficient time to be jointly elaborated.

Therefore, there is a clear need for a thorough discussion on how to best overcome the gap between the current and future CBC programmes on the external borders. When looking at the specific relations between the EU and Russia within the wider New Neighbourhood context, and at the developments of the Estonian bilateral relations with Russia, as well as taking into account our recent experiences with the implementation of the Neighbourhood Programmes, we should thoroughly take into consideration the possibility that the cross-border co-operation programme between Estonia and Russia might not implement within the framework of the ENPI proposed by the European Commission. »

Lettre de Mmes Ferrero-Waldner et Hübner à M. Ounapuu, en réponse à la lettre précédente, en date du 6 février 2006 :

« In the event that it proves impossible to launch certain CBC programmes, the Commission has proposed that, in a situation with serious problems in relations between participating countries (e.g. of political nature), a programme may be adopted that allows the Member State border region to benefit from assistance. This is, however, an extreme case and will result in a programme which is, by definition, not a true cross-border co-operation programme. »

²⁵⁵ Ces deux lettres nous ont été communiquées par Mmes Kadri Jushkin et Krista Kampus lors de nos séjours de recherche terrain, à l'occasion d'une série d'entretiens réalisés au Ministère de l'Intérieur d'Estonie (Tallinn).

Annexe 34

La Russie ne ménage ses efforts pour faire avancer le projet de gazoduc sud européen South Stream. L'intérêt de ce projet est double pour le Kremlin et pour Gazprom. D'une part, il doit concurrencer le projet Nabucco dont la rentabilité est déjà réduite en raison des avancées de la diplomatie énergétique russe en Asie centrale. D'autre part, il implique un plus grand nombre de pays européens que le Nordstream : six pays membres de l'Union européenne (l'Italie, la Bulgarie, la Hongrie, la Grèce, la Slovaquie et la France), ainsi que la Turquie et la Serbie. L'Autriche semble vouloir se joindre au projet, bien que les pourparlers patinent, et la Roumanie a fait part de son très grand intérêt. Un si grand nombre de partenaires a rendu le lancement difficile pour la Russie en démultipliant les négociations. Mais c'est un gain politique et économique à long terme évident pour le Kremlin car c'est la meilleure façon de pérenniser ce projet, non soutenu par la Commission européenne, en mettant cette dernière devant un fait accompli. En effet, si l'Autriche donne son accord, le South Stream sera soutenu par un quart des pays membres de l'Union. Il sera dans ces conditions difficile pour la Commission de ne pas le considérer comme prioritaire, même officieusement. Le premier ministre russe ne s'y est pas trompé en déclarant en novembre 2009, lors du bouclage des négociations avec la Slovaquie : « La Russie a obtenu le feu vert de tous les partenaires pour le projet South Stream... Nous avons signé aujourd'hui un accord définitif avec tous les partenaires européens en obtenant ainsi l'aval à la pose du gazoduc South Stream... Nous avons effectué un travail immense, des deux côtés... South Stream devient ainsi le grand projet européen » (ITAR TACC, 14 novembre 2009). Et on voit mal comment la Commission pourrait s'opposer aux ambitions hongroises et bulgares autour de ce tube alors qu'elles ont toutes deux subi des coupures d'approvisionnement de gaz à cause de la querelle entre la Russie et l'Ukraine en janvier 2009. Les pays de l'Europe du Sud-Est voient dans le South Stream une double sécurité car il est prévu de construire également des sites de stockage sur le territoire de la Hongrie, de la Roumanie et de la Serbie.

En promouvant ce tube, Gazprom s'implante sur deux grands marchés de l'Europe de l'ouest :

- L'Italien E.N.I a dû faire quelques concessions pour pouvoir entrer dans le projet. En échange du prolongement du contrat de fourniture qui le lie à Gazprom (de 2017 à 2027), ENI permettra à cette dernière de vendre directement deux milliards de mètres cubes de gaz par an à des consommateurs italiens. ENI a donc cédé certains de ses droits de fourniture de gaz sur son marché domestique, a réduit ses volumes d'achat à Gazexport (filiale à 100 % de Gazprom) et a transmis à cette compagnie des droits d'usage du gazoduc transautrichien. Gazprom peut donc espérer capter une partie de la rente gazière à l'aval.
- Avec EDF, la technique est un peu différente. L'entreprise française a acquis 10% de parts du consortium qui doit financer South Stream. Selon un accord signé en 2009, EDF fournira de l'électricité au groupe russe Gazprom en échange du gaz importé. Cela revient à payer du gaz avec de l'électricité. Cette opération permettra à Gazprom de devenir un distributeur d'électricité sur le marché français.
- Outre cela, l'entreprise énergétique russe sécurise ses exportations en créant des sociétés mixtes sur le territoire des pays traversés. En Serbie, par exemple, South Stream Serbia AG se chargera du financement, de la construction et de l'exploitation du gazoduc. Gazprom est en position de force car sa part dans l'entreprise mixte est de 51%.